



HAL
open science

Les déterminants politiques et institutionnels de la crise de 2012 au Mali

Singoro Toure

► **To cite this version:**

Singoro Toure. Les déterminants politiques et institutionnels de la crise de 2012 au Mali. Droit. Normandie Université, 2023. Français. NNT : 2023NORMR020 . tel-04621852

HAL Id: tel-04621852

<https://theses.hal.science/tel-04621852>

Submitted on 24 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Normandie Université

THÈSE

Pour obtenir le diplôme de doctorat

Spécialité SCIENCES JURIDIQUES

Préparée au sein de l'Université de Rouen Normandie

Les déterminants politiques et institutionnels de la crise de 2012 au Mali

Présentée et soutenue par
SINGORO TOURE

Thèse soutenue le 01/06/2023
devant le jury composé de

MME ISABELLE HANNEQUART	PROFESSEUR DES UNIVERSITES, UNIVERSITE DE TOURS	Rapporteur du jury
M. PHILIPPE LAGRANGE	PROFESSEUR DES UNIVERSITES, UNIVERSITE POITIERS	Rapporteur du jury
MME HÉLÈNE BRUNET DE COURREGES	MAITRE DE CONFERENCES, Université de Rouen Normandie	Membre du jury
M. ALIOUNE BADARA FALL	PROFESSEUR DES UNIVERSITES, UNIVERSITE BORDEAUX 4 MONTESQUIEU	Membre du jury
M. FRANCK WASERMAN	PROFESSEUR DES UNIVERSITES, UNIVERSITE LITTORAL COTE D'OPALE	Président du jury
M. ELOI DIARRA	PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université de Rouen Normandie	Directeur de thèse

Thèse dirigée par ELOI DIARRA (CENTRE UNIVERSITAIRE ROUENNAIS D'ETUDES JURIDIQUES)

A mes parents

Younoussi TOURE

Et

Alimata TRAORE

REMERCIEMENTS

Ce travail de recherche n'aurait certainement pu être mené à terme, sans la patience et les encouragements de mon directeur de thèse, le Professeur Eloi DIARRA. Sa disponibilité, ses conseils et ses orientations ont été, pour moi, d'un apport inestimable.

Qu'il en soit ici chaleureusement et sincèrement remercié.

Ma gratitude va également au Professeur Mamadou Kaba TRAORE, dont les conseils et le soutien ont constitué des encouragements précieux tout au long de ces années.

Je tiens également à remercier l'ensemble des chercheurs et doctorants du Centre Universitaire Rouennais d'Etudes Juridiques (CUREJ).

Un grand merci aux responsables politiques maliens, qui ont bien voulu m'accorder quelques moments d'échanges. Ils m'ont apporté une aide précieuse dans la construction de cette œuvre.

Mes remerciements vont aussi, bien évidemment, à mon épouse Maïmouna et à mes enfants : Aly, Sounkoutou, Alimata et Younoussi, qui ont supporté mes nombreuses absences et qui ont fait preuve d'une grande patience au cours de ces longues années.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

PARTIE I. LA CONSTRUCTION DE L'INSTABILITE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

TITRE I. D'UN POUVOIR POLITIQUE CONCENTRE A UN CONSENSUS MOU

Chapitre I. **Le centralisme érigé en mode de gouvernance**

Chapitre II. **La décompression du pouvoir politique et ses limites**

TITRE II. UNE ADMINISTRATION INADAPTEE

Chapitre I. **Une mauvaise délivrance des services publics**

Chapitre II **Une mauvaise perception des défis du moment**

Conclusion Partie I.

PARTIE II. L'INSTAURATION D'UNE INSTABILITE ETHNICO-SOCIALE CHRONIQUE

TITRE I. LA RECURENTE QUESTION TOUAREGUE

Chapitre I. **Les rebellions touarègues : causes et effets**

Chapitre II. **Les réponses politiques aux rebellions touarègues**

TITRE II. L'EMERGENCE D'UNE CRISE SOCIETALE

Chapitre I. **Le déficit de conscience citoyenne**

Chapitre II. **La fragilisation de la cohésion sociale**

Conclusion Partie II

CONCLUSION GENERALE

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIES

TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES

ACC : Alliance pour la Convergence et le Changement

ADEMA : Alliance pour la Démocratie au Mali (Association politique)

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

AEEM : Association des Elèves et Etudiants Maliens

AJDP : Association des Jeunes pour la Démocratie et le Progrès

AOK : Alpha Oumar Konaré

ARD : Alliance pour la République et la Démocratie

ATT : Amadou Toumani TOURE

BARA : Bloc des Alternatives pour le Renouveau et l'Alternance

BDIA : Bloc pour la Démocratie et l'Intégration Africaine

CDS : Convention Sociale Démocrate

CMDT : Compagnie Malienne des Textiles

CMLN : Comité Militaire de Libération Nationale

CNID-Faso Yariwa Ton : Congrès National d'Initiative Démocratique (Parti politique)

CPP : Convention du Parti du Peuple

CTSP : Comité de Transition pour le Salut du Peuple

GMT : Général Moussa TRAORE

IBK : Ibrahim Boubacar KEITA

MC-CDR : Mouvement Citoyen – Cercle des Démocrates Républicains

MIRIA : Mouvement pour l'Indépendance, la Renaissance et l'Intégration Africaine

MORENA : Mouvement Révolutionnaire pour le Renouveau National

MPA : Mouvement Populaire de l'Azawad

MPLA : Mouvement Populaire de Libération de l'Azawad

MPR : Mouvement Patriotique pour le Renouveau

PARENA : Parti pour la Renaissance Nationale

PARI : Parti Africain pour le Renouveau et l'Intégration

PDP : Parti pour la Démocratie et le Progrès

PDT : Parti Démocratique pour le Travail

PMDR : Parti Malien pour le Développement et le Renouveau

PMT : Parti Malien du Travail

PUDP : Parti pour l'Unité, la Démocratie et le Progrès

RDP : Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès

RDT : Rassemblement pour la Démocratie et le Travail

RJP : Rassemblement pour la Justice et le Progrès

RND : Rassemblement National pour la Démocratie

RPM : Rassemblement Pour le Mali

SADI : Solidarité Africaine pour le Développement et l'Intégration

UDD : Union Démocratique pour le Développement

UDPM : Union Démocratique du Peuple Malien

UFD : Union des Forces Démocratiques

UFDP : Union des Forces Démocratiques pour le Progrès

UNEEM : Union Nationale des Elèves et Etudiants du Mali

UNTM : Union Nationale des Travailleurs du Mali

URD : Union pour la République et la Démocratie

US-RDA : Union Soudanaise - Rassemblement Démocratique Africain

INTRODUCTION GENERALE

L'analyse de la crise malienne de 2012 ne constitue pas encore un champ de recherche particulièrement nourri. De nombreux articles de presse, tribunes, éditoriaux y sont certes consacrés mais peu de travaux à caractère scientifique, analysent en profondeur cette période cruciale de la vie de la nation malienne. Plutôt que de développer une approche générale ou globale des causes de cette crise, il nous a semblé que l'analyse de ses mécanismes à l'aune du contexte historique spécifique dans lequel ils s'exercent constituait une alternative prometteuse.

Notre thèse s'est inscrite dans ce projet général. Car il s'agit bien de s'intéresser aux modalités de fonctionnement de la gouvernance politique au Mali et analyser les institutions maliennes à l'aune de leur hybridité, c'est-à-dire de leur nature à la fois historique, évolutive et normative.

Notre recherche tente de fournir des éléments de réflexion dans le cadre d'un débat plus large sur les questions de gouvernance et de mode de régulation politique, dans un contexte de fragilisation institutionnelle.

A l'heure où la gouvernance politique est parfois dite en crise¹, et pas seulement qu'en Afrique, l'analyse d'un exemple plutôt emblématique, de par sa complexité géopolitique, est loin d'être inutile pour nourrir la discussion et, peut-être, inspirer la réflexion sur des problématiques plus larges.

Avec le coup d'Etat du 22 mars 2012, la responsabilité du lieutenant Amadou Aya SANOGO dans le renversement du président Amadou Toumani TOURE, a ainsi pu être, tantôt rapportée au rôle « naturellement putschiste » des militaires en Afrique², à la (nouvelle) preuve d'une inadéquation des référentiels démocratiques importés ou, au contraire (et plus

¹ Comme l'analyse si bien Jean-Pierre GAUDIN dans son ouvrage « Gouverner par contrat » Édition : Presses de Sciences Po, 2007

² TAVARES Pierre Franklin « Pourquoi tous ces coups d'Etat en Afrique ? » Le Monde diplomatique. Janvier 2004, pages 16 et 17

marginalement), au manque d'attachement de la société civile et des populations aux institutions et à la pratique institutionnelle sous la III^{ème} République.³ Car le processus d'édification d'un Etat est un exercice en constante construction, non seulement parce qu'il est influencé par des éléments extérieurs, mais aussi parce qu'il implique un effort conscient des acteurs locaux et internationaux⁴. Cela est d'autant plus évident lorsqu'on sait qu'au sein des outils disponibles, l'approche basée sur les leçons tirées d'expériences antérieures, ainsi que les nouvelles théories de gestion publique, jouent un rôle central.

Au regard de la littérature existante sur l'affaîssement (nous évitons volontairement le terme « effondrement », couramment utilisé) de l'Etat au Mali, deux courants d'analyses retiennent l'attention.

Selon le premier courant, l'affaîssement de l'Etat au Mali, renvoie spécifiquement à la formation de l'Etat postcolonial. Les partisans de cette thèse soutiennent qu'il n'est pas approprié d'envisager la construction de l'Etat africain selon des normes occidentales. Ils s'appuient principalement sur les travaux du sociologue allemand Max Weber, qui définit l'Etat comme un ordre administratif et légal, revendiquant avec succès l'autorité sur la population d'un territoire donné. Cet ordre est censé être géré par une autorité autonome, distincte des autres organismes présents sur le même territoire⁵. C'est seulement lorsqu'une telle organisation existe sur un territoire donné que l'Etat est en mesure de fournir des services, de rendre justice et d'exercer le monopole de la contrainte physique et légitime. Suivant cette analyse, un Etat « effondré » est l'Etat qui continue à bénéficier de la reconnaissance formelle du système international, mais dont les institutions ne correspondent plus aux critères universellement définis. Ainsi, la conception selon laquelle les États africains nouvellement indépendants devaient établir des institutions légitimes, procurer la prospérité sous forme de biens et services tout en garantissant la sécurité des citoyens, était naturellement vouée à l'échec, puisque les conditions préalables propices à la formation et à la survie de l'Etat demeuraient inexistantes.

³ « *L'État au Mali : représentation, autonomie et mode de fonctionnement* », in E. TERRAY, *L'État contemporain en Afrique*, Paris, l'Harmattan : 91-122

⁴ Pour exemple, voir BAYART, J-F. « *L'État en Afrique* ». Paris: Fayard 1989, mais aussi MEDARD, J-F. « *Etats d'Afrique Noire: Formation, Mécanismes et Cris* », Paris: Karthala 1991

⁵ WEBER Max, « *Œuvres politiques* » traduction par Elizabeth KAUFFMANN, Jean-Philippe MATHIEU et Marie-Ange ROY, Albin Michel, 2004

En d'autres termes, l'Etat en tant que forme d'organisation sociale héritée du colonisateur, avait un coût élevé, inaccessible pour la plupart des pays africains. Construire l'infrastructure étatique, acquérir la capacité d'administrer le territoire sous forme de prestation de services et extraire et transformer (ou vendre en l'état) les ressources naturelles, ces différentes tâches se seraient avérées être des efforts trop coûteux pour le nouvel Etat malien et son incapacité à les accomplir constituerait une des raisons majeures de son affaissement.

La deuxième thèse, couramment avancée, est liée à l'hypothèse selon laquelle l'affaissement de l'Etat malien a été inéluctable dès lors que les conditions de satisfaction de la demande sociale n'étaient plus réunies. L'ampleur de la frustration sociale, matérialisée par le niveau élevé des inégalités, du taux de chômage, des actes de corruption et l'inaptitude des pouvoirs publics à y apporter les réponses appropriées, aurait été décisive dans la survenance de la crise de 2012. Le néopatrimonialisme, caractéristique principale du « consensus politique » instaurée par le président Amadou Toumani TOURE, et hissée au rang de politique d'Etat, ne pouvait marquer l'enracinement d'une démocratie parfaitement consolidée, mais simplement illustrer les vertus silencieuses d'un partage méthodique de la rente.

Si les grands empires précoloniaux du Mali semblent être parvenus à trouver (ou inventer) les équilibres nécessaires à la gestion du pouvoir politique⁶ (et les alternances politiques), le Mali post colonial en revanche parut moins enclin à trouver les réponses quant aux choix politiques, devant assurer un meilleur équilibre dans le fonctionnement des institutions. Comment expliquer ces dissemblances et quelles « leçons » en tirer pour l'analyse de la gestion des champs politiques ?

Pour certains analystes, et non les moindres⁷, tout ceci vient du fait que l'Etat malien, trop faible, n'a pas été capable de constituer une Nation. Nous savons théoriquement, qu'un Etat doit avoir le contrôle du territoire, le monopole de la violence physique, un système d'appartenance et une identité. Faut-il admettre que dans le cas malien, ces caractéristiques ne se retrouvaient pas ?

⁶ EL FASI Mohamed (sous la direction). « *Histoire générale de l'Afrique, tome III, l'Afrique du VIIe au XIe siècle* », Unesco, 1997

⁷ C'est notamment la thèse développée par Virginie BAUDAIS dans son ouvrage « *Les trajectoires de l'Etat au Mali* » collection Etudes africaines. 2016

Il n'est pas inutile de rappeler que, bien avant la République, le Mali a été le berceau de plusieurs formes de communautés politiques (Etats ou ensemble d'Etats) dont les plus importantes furent l'Empire du Ghana, l'Empire du Mali et l'Empire Songhaï.

Le plus illustre, l'Empire du Ghana, dont la période d'existence fait encore l'objet de débat entre historiens, connut un semblant de centralisation.

L'organisation politique dans ce vaste ensemble, qui s'étendait à son apogée sur toute l'Afrique de l'Ouest ainsi qu'une grande partie de l'Afrique du Nord, était assurée par l'Empereur Kaya-Magan et s'inspirait fortement de celle de l'Egypte ancienne.

Créé au XIV^e siècle, l'empire du Mali, s'étendait sur un territoire allant du Haut-Niger aux frontières du Mali et de la Guinée-Conakry. Vassale de l'empire du Ghana, il était dirigé par la dynastie des KEITA et devint un empire au XIII^e siècle sous le règne de Soundiata KEITA (1230-1255).

Selon l'historien guinéen Djibril Tamsir NIANE, la clé de voûte du système politique était alors l'empereur, aussi appelé « Mansa ». Ce dernier disposait d'un pouvoir important bien que tempéré par les coutumes ancestrales⁸.

A cette période, l'empire du Mali possédait d'immenses richesses minières, au nombre desquelles : le sel de Teghazza, le cuivre, l'or et le fer du Haut-Sénégal et du Haut-Niger. Nombre de ces produits servaient également de monnaies d'échange : l'or, le cuivre, les cauris (coquillages). Des mesures arabes comme les dinars étaient également employées.

Le célèbre explorateur marocain IBN Battûta⁹, qui y séjourna trois mois en 1352, décrit le Mali comme une cité riche, évoquant le quartier des commerçants blancs, le palais impérial dominé par « un édifice carré surmonté d'une coupole ». La cité de Tombouctou était décrite comme une ville intellectuelle avec une université entretenant des rapports avec l'ensemble du monde oriental.

Il faudra attendre la fin du XV^e siècle, pour voir l'empire du Mali céder la place à l'empire Songhaï, dont les plus illustres dirigeants furent Sonni Ali Ber (1464-1493) et Askia

⁸ NIANE, Djibril Tamsir. (sous la direction) « *Histoire générale de l'Afrique* », tome IV, l'Afrique du XII^e au XV^e siècle, UNESCO, 1985

⁹ De son vrai nom Abu Abdullah Muhammad Ibn Abdullah Al Lawati Al Tanji, fut un grand voyageur et explorateur marocain du XIV^e siècle.

Mohammed (1493-1528). Cet empire s'étendait le long du fleuve Niger, et ses principales villes étaient Gao et Tombouctou.¹⁰

Askia Mohammed organisa solidement l'empire et créa une armée de métier sous les ordres, divisée en plusieurs corps dont l'un servait de garde impériale, les autres étant répartis entre les provinces, administrées chacune, par un gouverneur qui surveille les chefs locaux.

Ce bref rappel, pour montrer que le Mali a connu dans son histoire des constructions politiques de grande envergure, caractérisées par une certaine stabilité institutionnelle.

De nombreux historiens célèbres, au rang desquels peuvent être cités Cheick Anta Diop¹¹ ou Joseph Ki-Zerbo¹², ont retracé dans leurs ouvrages l'organisation politique des empires, des royaumes et autres organisations des sociétés précoloniales maliennes. Ces grands empires disposaient déjà de leurs institutions propres, et assuraient une mode de gestion des affaires publiques, d'administration et de transmission du pouvoir politique ou même de règlement des conflits, conformément à leurs référentiels socio-culturels.

L'architecture institutionnelle que ces empires ont adoptée, a su organiser sur de vastes territoires, les rapports entre les différents peuples et communautés, dans le souci de leur assurer la paix et la sécurité¹³.

L'exemple historique, particulièrement marquant, de gestion collective d'un territoire est celui de la charte dite de « Kuru Kan Fuga »¹⁴.

Selon la tradition orale transmise par ces gardiens que sont les griots, la Charte de « Kuru Kan Fuga » est issue d'une rencontre qui a réuni, en 1235 sous le règne de Soundiata KEITA, le premier empereur du Mali, tous les chefs de provinces de l'empire pour convenir des règles de gestion de leurs territoires¹⁵.

¹⁰ YERASIMOS Stéphane ; « *Ibn Battûta, Voyages* », (trois tomes), Traduction de l'arabe de C. Defremery et B.R. Sanguinetti (1858), Introduction et notes de Stéphane Yerasimos, Cartes de Catherine Barthel, Collection FM/La Découverte, Librairie François Maspero, 1982, Paris.

¹¹ Historien, anthropologue, et homme politique sénégalais, auteur de « *Nations nègres et Culture* » Présence Africaine, 1999 - 564 P

¹² Historien et homme politique burkinabé, auteur de l'ouvrage de référence « *Histoire générale de l'Afrique* » Edicef – 2004, 416 P

¹³ Cisse Youssouf Tata et KAMISSOKO Wâ « *La grande geste du Mali: des origines à la fondation de l'Empire* » Paris: Karthalal Association pour la recherche scientifique en Afrique noire (ARSAN), 1998 - 428 p.

¹⁴ SISSOKO, Birama. 1995. « *La charte de Kuru Kan Fuga : gloire à la culture malienne* » In "On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt". *Organisations sociales au Mali: un atout pour la décentralisation*. Bamako: Association Djoliba/Fondation Charles Uopold Mayer (FPH).

¹⁵ La Charte dite de Kuru Kan Fuga (du nom de la plaine située à Kâaba à la frontière entre le Mali et la Guinée-Conakry), fut la première constitution de l'empire du Mali. Elle est classée patrimoine culturel immatériel de l'humanité par l'Unesco depuis 2009.

Quelques années plus tard, la puissance coloniale installera dans l'espace ouest-africain, dont le Mali, des Etats constitués sur le modèle occidental de l'État-nation, reproduisant non seulement les formes mais aussi l'esprit des institutions et des modes de gestion et de régulation publique issus des sociétés européennes.

On retrouve très peu d'analyses de fonds, et quasiment pas de mises en perspective sur l'évolution des systèmes et des pratiques de gouvernance au cours de chacune de ces périodes. Il est de même laborieux de trouver des travaux de recherche sur les raisons de l'adoption ou de l'abandon de comportements politiques et sociaux, et sur ce qui a pu inspirer l'édification ou le rejet de modèles censés être adaptés aux réalités, aux défis et aux exigences des sociétés contemporaines.

Au cours des années qui suivront la fin de la seconde guerre mondiale, la colonisation fera l'objet d'une forte remise en cause, à la fois sur le plan international mais aussi au sein des territoires dépendants.

En effet, ce conflit aura accéléré le développement des revendications nationales en Afrique et nombreux furent ceux qui espéraient une récompense de leur loyauté.

Les populations colonisées, qui avaient participé à la guerre, étaient convaincues que les sacrifices qu'elles avaient consentis en combattant aux côtés du colonisateur, contre l'opresseur, s'exerçaient au nom d'une liberté dont elles devaient, elles aussi, bénéficier.

Il convient également de noter que les pays traditionnellement opposés à la colonisation, notamment les États-Unis et l'URSS, sortaient renforcés au lendemain de la guerre, alors que les métropoles occidentales en sortaient affaiblies.¹⁶

En outre, l'Organisation des Nations unies (ONU), née de la seconde guerre mondiale, s'est proclamée grande pourfendeuse de la colonisation, allant jusqu'à encourager l'émancipation des peuples colonisée et fournissant une tribune de choix aux leaders anticolonialistes¹⁷.

Dans ce contexte nouveau, les puissances coloniales ont tenté de s'adapter, usant de la réforme, de la négociation mais aussi et surtout de la répression¹⁸.

Les indépendances que les territoires sous souveraineté française proclament au cours de l'année 1960 sont donc le fruit d'une évolution institutionnelle qui a connu deux grands

¹⁶ AKPO-VACHE Catherine, « *L'AOF et la Seconde Guerre mondiale : la vie politique, septembre 1939-octobre 1945* », Paris, Editions Karthala, 1996

¹⁷ L'Assemblée générale a adopté en 1960 une Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples colonisés. Cette Déclaration affirme que tous les peuples ont le droit de libre détermination et proclame la nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme. Deux années plus tard, en 1962, l'Assemblée a créé un Comité spécial pour suivre l'application de la Déclaration et formulé des recommandations relatives à son application.

¹⁸ DROZ Bernard, « *Histoire des Décolonisations au XX^{ème} siècle* », Paris, Le Seuil, 2006

moments. D'abord la loi dite « Loi-cadre Defferre », qui accorde à ces territoires l'autonomie en 1956, ensuite la mise sur pied, dans le cadre de la Constitution de la Ve République en 1958, d'une Communauté franco-africaine, qui finit par éclater en 1960¹⁹.

Mais selon plusieurs auteurs, dont le célèbre historien de l'armée et de la colonisation françaises, Eugène-Jean DUVAL, ni la loi de 1956 ni la Constitution de 1958 n'avaient préparé l'indépendance de ces États, il s'agissait au contraire de préserver une part de souveraineté française²⁰.

Il est vrai cependant que la loi dite « Loi-cadre Defferre », et la Constitution française de 1958 ont fourni les cadres dans lesquels les futurs États indépendants ont pu se forger et exprimer leurs attentes diverses, car tous n'avaient pas la même position sur la « manière » de s'émanciper de la France.²¹

A ces deux textes, on peut également ajouter le discours que le général de Gaulle prononce à Brazzaville, le 24 août 1958.

De Gaulle qui est, depuis le 1er juin, Président du Conseil était venu exposer son projet de « communauté franco-africaine » pour lequel il prévoit un référendum : il s'agissait, pour la métropole et les territoires, de fonder une communauté présidée par un même homme, partageant des institutions comme la justice, la défense, l'enseignement, l'économie, mais où chacun aurait un gouvernement entièrement autonome. Or pour la première fois et de manière publique, le Général de Gaulle prononce dans son discours, le mot « indépendance » affirmant que ceux qui diront non au référendum deviendront, du même coup, « indépendants ».²²

De fait, inscrite au titre XII de la nouvelle Constitution de 1958, la Communauté ne connaîtra finalement qu'une brève existence. Elle concernait Madagascar, l'Afrique noire (à l'exception de la Guinée qui s'en est volontairement exclue dès 1958), ainsi que les territoires d'outre-mer.²³

Pourtant la majorité des partis et des leaders africains était, en 1959, favorable à cette Communauté que leur proposait la métropole. Mais cette adhésion s'effrita pour différentes raisons. Pour l'historien congolais Elikia M'BOKOLO, l'une des raisons tient à l'idée, à l'époque bien ancrée, qu'il y aurait deux France, d'un côté celle des colons, des fonctionnaires,

¹⁹ DUVAL Eugène-Jean., « *L'épopée des tirailleurs sénégalais* », Paris, L'Harmattan, 2005

²⁰Dossier de L'Histoire, n° 350 « *Afrique 1960 : La décolonisation douce ?* », 2010, P. 36-65

²¹ DIARRA Eloi « *Le droit colonial en Afrique de l'Ouest francophone ou la construction d'une société nouvelle* », in ouvrage collectif « *Faire l'histoire du droit colonial, cinquante ans après l'indépendance de l'Algérie* », sous la direction de Jean-Philippe BRAS, Khartala 2015, p. 113-134

²² Voir INA. Archives « *Le voyage de de Gaulle à Brazzaville le 24 août 1958* ».

des « petits Blancs », la mauvaise France ; de l'autre côté la vraie France de 1789, de Descartes, de De Gaulle, avec laquelle on peut s'entendre et construire²⁴. La présence au Palais-Bourbon, sous la IVe République, des députés africains et notamment de l'Ivoirien Félix Houphouët-Boigny, qui avait été ministre délégué à la présidence du Conseil, de 1956 à 1957, confortait cette idée. Par ailleurs, dans beaucoup d'esprits, le soutien de la France était indispensable sur le plan technique et du développement au projet de construction, un peu oublié aujourd'hui, d'une Eurafrique²⁵.

A l'origine, la Constitution de 1958 prévoyait que les populations d'outre-mer, ayant adopté le statut d'État membre de la Communauté, puissent ensuite demander le transfert de compétences communes (article 78) ou un changement de statut dans la Communauté, ou encore l'indépendance mais en dehors de celle-ci (article 86) par une délibération de leur assemblée, confirmée par voie référendaire²⁶.

Mais il se trouve que dès 1959, certains États membres demandant une représentation diplomatique distincte, se sont dotés d'une nationalité propre, d'un drapeau, voire d'un président de la République (ce fut le cas à Madagascar, au Congo et en Haute-Volta)²⁷.

La fédération du Mali ira plus loin, puisqu'elle demanda officiellement, le 28 septembre 1959, le transfert de toutes les compétences communes en vertu de l'article 78. Autrement dit, elle affirma clairement sa volonté de devenir indépendante, sans toutefois aller jusqu'à réclamer une sortie de la Communauté.

Devant ces événements, Le Général de Gaulle n'eut d'autre choix que d'accepter, en décembre 1959, d'ouvrir des négociations en vue de l'indépendance du Mali dans la Communauté, qui sera par ailleurs proclamée le 20 juin 1960.

L'existence de cette fédération ne fera pas long feu, des dissensions profondes entre ses principaux instigateurs sur la marche à suivre, la condamne inéluctablement à l'éclatement.

Une littérature foisonnante existe sur les causes de cet éclatement brutal mais pas surprenant.

Pour l'historien Sékéné Mody CISSOKO, la différence des tempéraments, des idéologies

²⁴ Interview de Elikia M'BOKOLO dans la Revue Histoire N°350 de février 2010.

²⁵ Idée entretenue en partie par les Français : dans son livre *Les Chances économiques de la communauté franco-africaine*, Pierre Moussa, directeur des affaires économiques et du plan au ministère de la France d'outre-mer 1954-1959, explique en 1957 que la création d'une Eurafrique serait le meilleur moyen, pour les deux continents, d'échapper à la domination américaine, et surtout à la menace du communisme.

²⁶ PERVILLE Guy « *De l'Empire français à la décolonisation* » Hachette éducation, 1991. 255 p

²⁷ MICHEL Marc, « *Décolonisations et émergence du tiers-monde* », Hachette supérieur, 2005. 271 p

politiques, des psychologies collectives, les ambitions des hommes, tout ce qui opposait les deux partenaires et qui fut maîtrisé dans la lutte commune pour la liberté, ont été les raisons de la fin de l'éphémère fédération.²⁸

C'est ainsi que la République du Mali aura le droit de s'administrer librement le 22 septembre 1960 avec Modibo KEITA comme chef du nouvel Etat.

Le choix du régime politique instauré par le constituant du 23 novembre 1959 et la gestion des affaires publiques et notamment de la question du Nord par le Gouvernement Modibo KEITA feront l'objet de toutes les attentions.

Mais la radicalisation « socialiste » de sa gouvernance, l'intention qui lui est régulièrement prêtée de substituer à l'armée des milices populaires et le mécontentement général qui a gagné une grande partie de la population vont susciter des mouvements de contestation au sein de la population²⁹.

Par ailleurs, les difficultés économiques persistantes avec, en toile de fond, la stagnation de la production agricole, conséquence d'une collectivisation malheureuse et d'une productivité insuffisante, le déficit budgétaire et celui de la balance commerciale, l'impossibilité de réaliser les objectifs du plan lancé en octobre 1961, vont fragiliser l'ossature sociale et engendrer déceptions et mécontentements des populations³⁰.

Le 19 novembre 1968, une junte militaire formée de quatorze officiers renverse le Président Modibo KEITA. Les auteurs du coup d'État font arrêter les leaders du parti unique US RDA et tentent initialement d'obtenir du chef de l'Etat, qu'il renonce à son programme « socialiste »³¹. Devant son refus, un Comité militaire de libération nationale (CMLN) présidé par le lieutenant Moussa TRAORE est constitué, suivi de la formation d'un gouvernement provisoire dirigé par un premier ministre.

Dans son discours à la nation, le leader des jeunes putschistes, Moussa TRAORE s'engageait à restaurer les libertés individuelles, à favoriser le multipartisme et le droit à la syndicalisation ainsi qu'à entreprendre des réformes économiques libérales, particulièrement en agriculture.³²

²⁸ CISSOKO Sékéné Mody : « *Un combat pour l'unité de l'Afrique de l'Ouest : La Fédération du Mali (1959-1960)* », NEAS, Dakar, 2005, 257 P.

²⁹ SMOUTS Marie-Claude (sous la direction.), « *La situation postcoloniale dans le débat français* », Presses de Sciences Po, 2007. 456 P

³⁰ DIARRAH Cheick Oumar « *Le Mali de Modibo Keita* », Paris, L'Harmattan, 1986. 187 P

³¹ KONATE Doulaye « *Travail de mémoire et construction nationale au Mali* » Paris, L'Harmattan, 2006. 121P

³² NIANDOU-SOULEY A., « *L'armée et le pouvoir* », Politique Africaine, n°38, juin 1990

Malgré les promesses d'un référendum constitutionnel, d'élections à l'Assemblée nationale et d'un retour rapide des militaires dans les casernes, le Comité militaire de libération national mis en place en 1968 conservera le pouvoir et Moussa TRAORE restera à la tête du Mali, vingt-trois années durant, jusqu'à la révolte populaire du 26 mars 1991 (sur laquelle nous reviendrons largement) qui instaurera un régime démocratique.

Nous avons volontairement choisi de faire, dans cette partie introductive (même s'il sera largement analysé dans le développement), ce rappel historique car nous estimons que la lecture de la crise de 2012, pour être mieux appréhendée, nécessitait de revenir, succinctement sur les péripéties politiques et institutionnelles qu'a connu le Mali, du temps des empires à la période postcoloniale. L'avènement de la démocratie, comme on peut l'imaginer, n'a pas été pour les populations maliennes, sans sacrifices (notamment en vies humaines) et l'apprentissage d'une citoyenneté, empreinte de plus de liberté, s'est révélé, le plus souvent ardu. Pourtant, que cela soit lors du renversement de Modibo KEITA en 1968 ou de la révolution de 1991, à chaque fois, tous les espoirs semblaient permis et l'envie de liberté qui a poussé les maliens à faire face aux milices du « père de la nation » ou au pouvoir dictatorial de Moussa TRAORE, au risque de la mort, a été la plus forte³³.

C'est ainsi qu'on peut observer, qu'après trente années d'indépendance, le Mali avait déjà été confronté à deux types de pouvoir, en apparence différents mais qui présentaient dans la pratique certaines similitudes. On peut par exemple noter que le régime de Modibo KEITA et celui de Moussa TRAORE ont en commun de s'être illustré par un centralisme administratif, qui ne s'éloigne que peu du schéma appliqué sous la colonisation³⁴. Il faudra donc attendre la 3^e République et la mise en œuvre effective du multipartisme pour voir se dessiner un nouvel espoir démocratique sous l'égide du premier président élu démocratiquement : Alpha Oumar Konaré³⁵.

C'est seulement à partir de cette période que la vie démocratique s'installera progressivement jusqu'au niveau local avec, en 1999, la tenue des premières élections municipales. On notait

³³ KONATE Moussa « *Mali : ils ont assassiné l'espoir* » Paris, L'Harmattan, 1990. 144 P

³⁴ BLANC F.-P., DU BOIS DE GAUDUSSON J., FALL A., FEROL F. « *Le chef de l'Etat en Afrique. Entre traditions, état de droit et transition démocratique* » Presses Universitaires de Perpignan, 2001

³⁵ COULOUBALY Pascal Baba « *Le Mali d'Alpha Oumar Konaré. Ombres et lumières d'une démocratie en gestation* » Paris, L'Harmattan, 2004. 200 P

également une régularité dans la tenue des consultations électorales, malgré l'existence de quelques tensions partisans et l'affaiblissement du taux de participation lors des scrutins de 1997³⁶. D'ailleurs, ce taux parviendra rarement à dépasser 50 % au cours des scrutins qui se sont succédés. A titre d'exemple, aux différentes élections présidentielles, les taux de participation dépassent difficilement les 30 % (Celle de 2007 a exceptionnellement enregistré une participation de 36 %). De même pour les législatives, la participation est constamment demeurée faible (21,3 % en 1992, 22,1 % en 1997 et 25,2 % en 2002)³⁷. Une faiblesse de la mobilisation citoyenne pour les élections, qui contraste avec le nombre pléthorique des partis politiques (cent trois en 2005)³⁸ pourtant sensés assurer le défi de la mobilisation. Tout ceci dénote une relative fragilité de la vie démocratique malienne.

En outre, la multiplication des partis politiques en cette période, est davantage révélatrice de conflits de personnes que d'expression de projets de société portés par des formations aux orientations idéologiques différentes. Ces obstacles à une pratique politique plus sereine et plus saine, dénotent les ambiguïtés d'un système démocratique porté aux nues par les bailleurs d'une part, et critiqué par les citoyens eux-mêmes, d'autre part³⁹.

C'est dans ce contexte que survint le 22 mars 2012, un coup d'État militaire, renversant le président Amadou Toumani TOURE, à deux mois du terme de son second et ultime mandat. L'annonce a été faite à la télévision nationale par le lieutenant Amadou KONARE, porte-parole du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État (CNRDR). Il évoque, pour justifier le coup de force, « l'incapacité du gouvernement à donner aux forces armées les moyens nécessaires de défendre l'intégrité de notre territoire national ».

Le CNRDR, présidé par le capitaine Amadou Haya SANOGO, annonce deux mesures fortes : la suspension de l'acte fondamental et la dissolution des institutions de la République. Sur le plan politique et régional, une médiation est aussitôt initiée par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). L'organisation régionale mandate le Burkina

³⁶ DIARRAH Cheick Oumar « *Vers la IIIème République du Mali* » Paris, L'Harmattan, 1992. 236 P

³⁷ DIOP Omar « *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire* » Publibook, 2006. 755 P

³⁸ Une analyse du contexte de la multiplication des partis politiques nous permet d'affirmer que le phénomène est plus porté par des ambitions personnelles que par un réel dynamisme politique. En effet les promoteurs des nouvelles formations politiques ne sont pas porteurs de nouveaux projets de société dans bien de cas. Il n'est d'ailleurs pas rare de constater que les formations transfuges s'identifient aux idéaux des partis dont leurs promoteurs sont issus. Les projets de société qui devraient faire la différence et justifier la création de nouvelles formations politiques ne sont pas en cause.

³⁹ LAVROFF D. G, « *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : Les Etats francophones* », Paris, Pédone, 1978

Faso, pays voisin du Mali, en vue d'entamer des discussions. Ces dernières aboutiront à la mise en place d'un gouvernement de transition, présidé par M. Dioncounda TRAORE, alors Président de l'Assemblée Nationale.

La médiation de la CEDEAO s'est ensuite muée en pourparlers avec les mouvements rebelles Touaregs qui avaient, quelques jours après le coup d'Etat et avec le soutien de groupes armés, annexé les trois régions administratives du nord du pays : Kidal, Gao et Tombouctou. Dans ces régions, ces mouvements se sont installés d'autant plus facilement, qu'ils étaient déjà présents dans la zone et bénéficiaient d'une certaine assise⁴⁰. Mais les jeux d'alliance et de rivalités pour le contrôle du septentrion malien conduiront à des affrontements entre les trois principaux occupants, à savoir le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA), ANSAR DINE (qui se réclame d'un islam radical, et revendique l'application de la charia) et Al-Qaida dans le Maghreb islamique (AQMI) connu pour ses actions terroristes. Mais leur capacité d'action n'était pas seulement le fruit de leur alliance de circonstance, l'occupation des régions du Nord du Mali, avait été, on le verra, largement influencée, voire complexifiée, en raison d'implication d'acteurs extérieurs dans le conflit.

Par ailleurs, depuis l'anéantissement de la rébellion armée en Algérie voisine et le repli dans le Sahara malien des formations terroristes du Groupe islamique armé (GIA), devenu Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), puis Al-Qaida au Maghreb islamique, le Mali n'avait rien engagé de rassurant contre les terroristes repoussés par son puissant voisin. Son laxisme dans le traitement de la question sécuritaire au Nord du territoire, lui a été maintes fois reproché⁴¹. Enfin, la crise libyenne a révélé l'ampleur du recrutement et la formation de jeunes Touaregs, dans les armées de Mouammar KADHAFI.

Ces combattants Touaregs, partis pour la plupart du Mali et du Niger, grossir les rangs de ses troupes se sont vite rendus à l'évidence d'une chute inévitable du Chef de l'Etat libyen, et ont préféré tirer parti des armes laissées à leur disposition. Ils se sont ensuite mis au service des mouvements irrédentistes qui trouvaient en leur puissance de frappe, le moyen approprié d'instaurer, enfin, par les armes la République de l'AZAWAD.

⁴⁰ PONS Roger « *Le problème touareg : hier, aujourd'hui..., demain ?* », *Marchés Tropicaux et méditerranéens*, 7 mai 1993

⁴¹ BOURGEOT André, « *L'enjeu politique de l'histoire : vision idéologique des événements touaregs, 1990-1992* », *Politique Africaine*, n°48, 1992

La crise malienne de 2012 a donc bénéficié d'un contexte national et international potentiellement « explosif » et d'une conjonction d'antagonismes entre les différentes composantes sociales de la Nation. Elle a de particulier, d'avoir interrompu une dynamique démocratique qualifiée par la communauté internationale d'exemplaire et d'avoir renversé un président arrivé quasiment au terme de son mandat, et qui ne pouvait, selon les dispositions mêmes de la constitution, briguer un troisième mandat.

Le coup d'État de mars 2012 est survenu au moment où, paradoxalement, un effort certain semblait avoir été accompli dans l'ancrage de la démocratie, bien que la faiblesse du taux de participation demeurât un défi susceptible de poser la question de la légitimité des instances élues. Le coup de force perpétré par le capitaine SANOGO et ses acolytes, s'inscrivait par ailleurs, dans un contexte particulier où le rejet de la classe politique était bien perceptible, du moins dans la capitale Bamako, tandis que les représentants d'institutions locales (conseils régionaux, de cercles et communaux) dans le reste du pays, poursuivaient tant bien que mal leur mandat et leurs missions.

Certains observateurs⁴² ont tenté de mettre en perspective historique le coup d'Etat de 1991, qui a ouvert le chemin de la démocratie au Mali, et celui de 2012 afin de pouvoir en comparer les dynamiques respectives. Mais on le voit bien, la crise de 2012 est multifactorielle, et se différencie de la crise de 1991, aussi bien sur la forme que sur le fond.

Les violences observées à Bamako, durant l'année 1991, étaient la conséquence d'une revendication populaire réclamant le départ d'un pouvoir dictatorial.

En 2012, la donne était toute autre. La première manifestation publique exigeant le départ d'Amadou Toumani TOURE fut celle des épouses de militaires du camp militaire de Kati (ville garnison proche du Palais présidentiel) envoyés au front. Ces femmes avaient manifesté pour exprimer leur mécontentement et réclamaient des comptes au président de la République, quant à la conduite des opérations menées au nord contre la rébellion touarègue⁴³.

Bien qu'elle n'ait été l'objet d'aucune protestation venant des populations, la chute d'ATT, a été diversement appréciée.

⁴² Dont un des plus prolifiques est Jacques DELCROZE « *Effondrement du rêve démocratique au Mali* » article paru dans le Monde Diplomatique du 12 septembre 2012.

⁴³ Il s'agissait notamment de l'insuffisance de matériels militaires et de détournements de soldes des militaires envoyés au front

Espérant un changement dans la gouvernance politique, le citoyen malien craignait toutefois un retour, à durée indéterminée, du pouvoir aux mains des hommes en kaki⁴⁴.

Pourquoi le Mali en est arrivé là ? Comment, ce pays, qui était jusque-là, considéré comme l'un des rares en Afrique subsaharienne à avoir porté ces vingt dernières années, le titre de « bon élève » pour son ancrage démocratique, a-t-il connu un tel sort ? L'Etat malien s'était-il réellement effondré, au point de compromettre l'existence même de la Nation malienne, comme le laissaient à penser de nombreux analystes politiques ? L'ancrage démocratique n'était-il en réalité qu'un « mirage démocratique »⁴⁵ ?

C'est en substance à ces questions que notre recherche tentera d'apporter des éléments de réponse.

Sur la forme, notre étude se situe au croisement de trois genres littéraires en sciences sociales. C'est un essai, car il soutient une thèse. C'est une œuvre qui fait référence l'histoire, même si elle prend quelques libertés avec la chronologie au profit d'un découpage thématique. C'est enfin un travail de synthèse, puisqu'il repose sur de nombreuses sources secondaires, tout en étant aussi le fruit de recherches d'archives et de terrain.

HYPOTHESE DE TRAVAIL

Quelle question principale nous sommes-nous posée ?

Notre interrogation est la suivante : Comment la République du Mali, alors considérée comme un modèle de conversion politique et de construction démocratique en Afrique subsaharienne, a-t-elle pu, connaître le coup d'Etat militaire du 22 mars 2012 ?

Cette interrogation comprend, toutefois, une série de questions qui la sous-tendent :

- Comment l'Etat malien s'est construit ?
- Quels ont été les dysfonctionnements dans la gouvernance politique ?
- Pourquoi malgré l'existence d'un cadre démocratique, le recours aux armes est-il demeuré l'ultime issue ?

⁴⁴ BIGOT Laurent « *Les défis du Sahel : focus sur la crise malienne* », séminaire de l'Institut français des relations internationales (IFRI), Paris, 22 juin 2012.

⁴⁵ HOUNGNIKPO M. C., *L'illusion démocratique en Afrique*, Paris, 2004

Notre démarche et notre méthodologie s'inscrivent dans l'évolution constitutionnelle et administrative de 1960 à 2012. Nous aurions pu nous limiter à une analyse sur les cinq ou dix dernières années ou simplement à l'étude du contexte situationnel de la crise.

Nous avons volontairement opté pour une lecture complète de l'histoire politique, administrative et sociale du Mali depuis son accession à la souveraineté internationale. Cette lecture nous semblait nécessaire pour plusieurs raisons.

La première tient au fait que le Mali n'en est pas à son premier coup d'Etat, même si, contrairement aux coups d'Etat précédents, l'avènement de celui de 2012 était consécutif à l'instauration d'un régime démocratique et à une période relativement longue de stabilité politique (vingt ans).⁴⁶

Le Mali connut son premier coup d'Etat en 1968, seulement huit années après son accession à l'indépendance. Le Père de la Nation, le président Modibo KEITA est évincé par un groupe de sous-officiers mené par le lieutenant Moussa TRAORE, le 19 novembre 1968. Un Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) est mis en place.

En 1975, une tentative de coup d'Etat est annoncée par le gouvernement. Elle serait menée par le capitaine Diby Syllas DIARRA et certains de ses camarades, qui n'étaient pas d'accord avec le CMLN sur la conduite des affaires du pays. Dénoncés, les commanditaires seront arrêtés, jugés et expédiés au bagne de Taoudénit où plusieurs d'entre eux mourront en détention.

Le 28 février 1978, un autre coup d'Etat fut déjoué. Il impliquait trois instigateurs du coup d'Etat de 1968, surnommés la "Bande des trois" et réputés être proches de Moussa TRAORE. Il s'agit de Kissima DOUKARA, Karim DEMBELE et Tiécoro BAGAYOKO, qui occupaient respectivement les charges de ministre de la Défense, de l'Intérieur et de la Sécurité, et celle de ministre des Transports et des Travaux publics, cumulativement à ses fonctions de directeur général des services de sécurité.

Il n'en fallait pas plus pour que soit ordonnée l'arrestation de ces trois hommes dont le chef de l'Etat, Moussa Traoré estimait que les agissements « entravaient sa conduite des affaires de l'Etat ». ⁴⁷

⁴⁶ Le pouvoir de Moussa TRAORE dura 23 ans mais fut ponctué de nombreuses tentatives de coups d'Etat ou de complots plus ou moins avérés, visant la déstabilisation des institutions.

⁴⁷ « *De tels hommes, bien entendu, ne voyaient que leurs intérêts personnels et c'est pourquoi, l'Armée, qui ne pouvait plus laisser ces ivraies ternir son image de marque, a décidé de prendre toutes ses responsabilités face à notre peuple et face à l'Histoire. C'est l'heure de la justice et de l'assainissement qui vient de sonner en même temps que l'heure de la compréhension, de la fraternité et du travail bien accompli. Fini le règne des abus et de la terreur ; fini aussi celui de l'accaparement sordide et effréné.* » Extrait de l'Allocution prononcée au journal de 20 h 15 de Radio-Mali le 28 février 1978 par le colonel Moussa Traoré, président du Comité militaire de libération nationale (CMLN), justifiant l'arrestation de trois de ses ex-compagnons, pour haute trahison. Journal L'Essor du 1er mars 1978.

Le 26 mars 1991, le pouvoir du général Moussa TRAORE était à son tour renversé par un coup d'Etat militaire mené par le colonel Amadou Toumani TOURE. Une date importante dans l'histoire politique du Mali car cet évènement va consacrer quelques mois plus tard l'avènement du multipartisme après l'adoption d'une nouvelle Constitution.

De cette énumération qui précède, on peut à juste titre estimer que le Mali a une relation particulière avec les coups d'État. Il est certainement en Afrique de l'Ouest francophone, l'un des pays qui en a connu le plus. S'il est ailleurs, symbole de captation illégale et violente du pouvoir par un groupe d'individus, le coup d'État est devenu au Mali, l'ultime recours pour freiner une dérive de gouvernance politique. Une action louable, voire salvatrice dans la plupart des cas, accueillie avec enthousiasme et suscitant beaucoup d'espoir chez les populations.

Comment évoquer les causes de la crise de 2012, dont la principale manifestation fut le coup d'Etat du 22 mars, en faisant abstraction de l'analyse de cette continuité historique des coups d'Etat survenus depuis l'indépendance ?

La deuxième raison qui nous a amené à opter pour une lecture « version longue » de l'histoire politique du Mali est l'existence d'un climat social particulièrement fragilisé d'une part par la montée des revendications sécessionnistes de groupes touarègues au Nord et d'autre part par une montée des frustrations sociales dans le reste du pays sur fond de dégradation des indicateurs macroéconomiques et de généralisation des faits de corruption.

Il se trouve qu'à quelques différences près, c'est également ce sombre tableau que l'on retrouve lorsque l'on observe avec minutie le contexte des crises institutionnelles antérieures.

En 1968, la chute du Président Modibo KEITA a été l'épilogue d'une tension sociale exacerbée. Le régime politique qu'il avait instauré était de tendance socialiste. Les politiques publiques étaient élaborées à travers le prisme d'une économie nationale socialiste planifiée. Concrètement, cela se traduisait par une forte rigidité dans les prises de décisions et une forte hiérarchisation des instances décisionnelles.

En outre, la gestion du secteur rural, essentiel dans le développement économique, était sous le monopole de l'Etat central, éloignant ainsi les populations concernées aux décisions qui impactent leur vie quotidienne. Cette politique a suscité, au sein des populations des campagnes, notamment les paysans, d'énormes frustrations. Ceux-ci, en plus de payer des taxes, impôts et redevances, devaient vendre leurs produits agricoles à vils prix à l'État.

En sus des difficultés économiques, le pouvoir crée une milice populaire armée, qui se transforme en instrument de la répression au service du « guide suprême de la révolution ».

C'est donc dans un contexte de grogne populaire et de terreur que survient le coup d'Etat de 1968.

Les similitudes avec les coups d'Etat de 1990 et 2012 sont frappantes.

En 1990 les revendications sociales débutées avec les petits vendeurs du marché, opprimés et réprimés, se sont étendues aux commerçants puis aux enseignants, dont les salaires n'étaient plus versés depuis des mois et enfin aux étudiants dont les griefs tardaient à être satisfaits.

C'est pour ces raisons que nous avons, tout en analysant le contexte immédiat (dont l'apport dans la compréhension de la crise ne peut être occulté), cru nécessaire de revisiter l'histoire politique malienne depuis l'indépendance afin d'étudier la persistance des dénominateurs communs aux crises de même nature.

D'abord, il s'agira d'analyser la façon dont les régimes successifs ont organisé le pouvoir et l'ont exercé depuis l'accession du pays à la souveraineté internationale.

Nous analyserons les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en interrogeant leur évolution au regard de la pratique institutionnelle.

Enfin, nous nous attèlerons à questionner la façon dont certains éléments contextuels nationaux et internationaux ont pu avoir un impact substantiel que la crise de 2012.

L'histoire politique du Mali, et la pratique institutionnelle représentent des sujets particulièrement commentés par les chercheurs et autres experts qui s'intéressent aux systèmes politiques en Afrique de l'Ouest. Une littérature foisonnante existe en la matière.

De ce fait, nous avons disposé de sources écrites abondantes (notamment en ce qui a trait aux rapports entre les pouvoirs d'Etat) pour étayer notre analyse, bien que l'accès aux sources officielles fût quelque peu laborieux.

Par ailleurs, notre expérience de terrain au Mali, nous a aidé à cerner certaines problématiques ayant pris forme avec la pratique institutionnelle et qui se sont révélées essentielles pour bien comprendre les argumentaires sur lesquelles nous appuyons notre thèse.

En revanche, la littérature scientifique sur les questions spécifiques relatives aux déterminants contextuels de la crise de 2012, compte tenu de son immédiateté, était moins disponible.

Nous nous sommes donc référés à des sources moins conventionnelles (coupures de journaux, portail web, émissions radios, entretiens...)

Il importe de mentionner que sur ces aspects, deux limites essentielles doivent être évoquées :

1- D'une part, les faits historiques retenus nous sont apparus être les plus significatifs pour la mise en valeur de dénominateurs communs et une compréhension dans la durée des différentes problématiques.

2 - D'autre part, l'objet de notre étude n'est pas d'élaborer un modèle général susceptible d'expliquer l'ensemble des déterminants de la crise malienne de 2012, elle se limitera à en aborder les plus significatifs notamment dans leur dimension politique et institutionnelle.

A la lumière de cette « toile de fond », nous nous attacherons à mettre en évidence l'application ou la non application des principes démocratiques, tels qu'énoncés dans les textes fondamentaux du Mali depuis l'indépendance jusqu'à la crise de 2012, matérialisée par le coup d'Etat militaire.

L'effectivité ou non de l'application de ces textes permet à notre sens, d'une part, d'expliquer en partie les périodes de stabilité et/ou d'instabilité à l'origine des grandes évolutions politiques et, d'autre part, d'interroger les ressources, normatives, à l'œuvre dans les choix de gouvernance des acteurs politiques et l'échec de l'Etat à redéfinir des relations sociales et politiques susceptibles de garantir la sécurité et l'efficacité de ses institutions.

Notre recherche analyse « l'affaïssement » institutionnel du Mali au regard de ces dynamiques politiques et sociales.

La question de la légitimité du pouvoir demeure, par conséquent centrale afin d'appréhender la nature réelle des régimes politiques et leurs capacités endogènes de stabilisation.

Dans le cas du Mali, elle est également un indicateur majeur dans la manière dont l'Etat émerge vis-à-vis de la société et on le verra, les mécanismes par lesquels le pouvoir est légitimé et donc transformé en une autorité étatique ont été pour le moins problématiques.

Le critère normatif par lequel les citoyens acceptent la domination de l'Etat, tout comme les facteurs empiriques tels que la capacité de l'Etat à répondre aux attentes des citoyens, ont manifestement fait défaut.

Ainsi certaines sources de légitimité, comme la tenue d'élections libres et justes, et la capacité de l'Etat à produire des résultats, au demeurant essentielles à la stabilité politique et institutionnelle, n'ont pas prospéré. De ce fait, le manque de légitimité a « sapé » la capacité de l'Etat à établir son autorité, et l'a empêché à instaurer des relations plus constructives avec les citoyens.

L'objet principal de ce travail sera par conséquent de « déconstruire » l'ensemble des fondements ayant commandé la mise en place des institutions. L'analyse des péripéties de l'histoire politique malienne, des stratégies des acteurs (politiques, civils et militaires) et du fonctionnement des institutions devrait ici guider l'ensemble de notre démarche et rendre compte de la réalité du pouvoir suivant ses dimensions multiples. Elle devrait ainsi permettre de mettre en évidence et d'expliquer les causalités déterminantes de la crise malienne de 2012.

Pour cela, nous avons choisi de mener une démarche méthodologique permettant de dépasser les oppositions traditionnelles entre mimétisme structurant et désir d'originalité, en admettant que si la réalité politique est finalement faite d'éléments objectifs et extérieurs qui agissent comme contraintes sur l'action des acteurs, elle est aussi une construction pratique de ces acteurs.

Au final, nos développements devront permettre de répondre à plusieurs questions essentielles, relatives, par exemple, à la faible institutionnalisation supposée ou l'insuffisante appropriation des normes institutionnelles.

Les apports du cadre théorique ont, dans ce contexte, utilement guidé notre démarche et nous ont permis de distinguer, parmi la somme des éléments contextuels, ceux qui peuvent éclairer directement notre réflexion et poser les premiers jalons d'une analyse générale sur l'exercice du pouvoir au Mali depuis l'indépendance.

Il convient néanmoins de dire quelque mot sur les champs d'études que nous avons souhaité privilégier, en présentant succinctement ses attendus et ses limites supposées.

CHAMPS D'ETUDES

Les champs d'études sont bien évidemment les textes et les contextes dans lesquels ont fonctionné les différents régimes qui se sont succédés au Mali.

Il implique toutefois de prendre quelques précautions, relatives notamment aux variables utilisées et aux finalités recherchées.

En d'autres termes, s'il existe des variables qui s'imposent « spontanément » à l'analyse, d'autre en revanche doivent être « construites », c'est à dire créées par les observations de terrains et « validées » par la confrontation aux modèles.

La démarche constructiviste que nous avons privilégié a permis d'appréhender sereinement la dualité de ces modèles.

Nous avons bien entendu, compléter cette approche par des entretiens de terrains qui, sans viser à l'exhaustivité, nous ont permis de lier les observations pratiques des acteurs avec des cadres plus généraux de réflexion, relatifs par exemple à l'histoire, au poids des contraintes exogènes ou à l'état objectif des ressources à l'intérieur du champ.

Nous avons ainsi choisi, dans certains de nos développements, de « laisser parler » les acteurs afin d'avoir de la réalité politique une perception « in situ » sur laquelle appuyer nos réflexions.

C'est finalement tout le sens d'une démarche revendiquée d'explication compréhensive que de viser d'abord à comprendre les motifs des acteurs pour être ensuite en mesure d'expliquer leurs effets sur les champs.

ORGANISATION DU TRAVAIL

Ce travail est organisé en deux parties distinctes :

- (i) La première partie, sera consacrée à la construction de l'instabilité du point de vue politique et administrative. Il s'agit notamment de l'analyse des modalités de fonctionnement des différents régimes politiques institués en mettant en exergue leurs points faibles et leurs points forts de manière à distinguer les éléments qui ont pu résister au fil du temps jusqu'à constituer un facteur déterminant dans la crise de 2012.

On s'attachera d'une part, à poser l'arrière-plan normatif (colonial et post colonial) des pouvoirs et, d'autre part, à mesurer leurs effets sur la pratique des institutions. Ces développements constituent le préalable indispensable à toute réflexion sur le pouvoir dans la mesure où ces périodes historiques ont conditionné, pour partie, la « base » normative sur laquelle s'appuie aujourd'hui le fonctionnement de l'Etat. Ils permettront par ailleurs de passer en revue les modalités différenciées de pratique du pouvoir dont, par exemple, les premiers autoritarismes de partis uniques des Indépendances et l'expérience de gestion du pouvoir d'Etat par les militaires.

- (ii) La deuxième partie, s'attachera à présenter les mécanismes de la construction de l'instabilité sociale. Il s'agit d'une analyse contextuelle de la crise de 2012. Elle devrait permettre d'appréhender le processus éventuel de routinisation des normes et comportements et d'identifier l'absence des facteurs de stabilisation du fonctionnement démocratique des institutions, notamment en ce qui concerne le respect d'un certain nombre de principes et valeurs comme l'égalité, l'équité, la laïcité...

Au terme de notre étude, nous démontrerons qu'au Mali, les régimes politiques qui se sont succédés ont tous revêtu l'apparence de pouvoirs plus ou moins forts. Mais cette puissance n'était qu'une illusion car la conscience du citoyen est, depuis les événements de 1991, acquise au fait qu'à tout moment le pouvoir peut être changé, y compris par voix extra constitutionnelle.

PREMIERE PARTIE

**LA CONSTRUCTION DE
L'INSTABILITE POLITIQUE ET
ADMINISTRATIVE**

Le basculement survenu au Mali en ce mois de Mars 2012 a pris le monde entier de court. Malgré quelques signes apparents de tensions au Nord, notamment la résurgence de la crise touarègue et d'essoufflement au Sud, crise économique et sociale, grèves à répétition de certains corps socio professionnels, on en était loin d'imaginer un coup d'Etat à seulement quelques semaines des élections présidentielles.

Dans un étonnement qui le disputait à l'incrédulité, les maliens et la communauté internationale tentaient de trouver à cet événement inattendu une issue plus favorable. Cependant, comment soigner un mal sans en faire le diagnostic, sans en connaître les causes ?

La question du fonctionnement des institutions (au sens large) est, à notre sens, centrale afin d'appréhender la nature réelle des déterminants de la crise malienne de 2012. Elle représente par conséquent le point de départ incontournable pour toute réflexion sur cette crise car elle permet de mesurer précisément le degré d'attachement des acteurs aux règles prescrites par eux-mêmes et à leur volonté de s'entendre collectivement pour assurer la gouvernance politique du pays⁴⁸.

Il est sans doute trop tôt pour dresser un bilan complet et exhaustif de cette crise, car au moment où nous écrivons ces lignes, l'heure est encore à la recherche de solutions pérennes et la situation est encore loin d'être stabilisée.

Nous tenterons toutefois, dans cette première partie, d'évoquer les facteurs que l'on pourrait qualifier de « lointains » qui sont en réalité liés à la nature même des institutions. Ils pourraient aisément être qualifiés de structurels.

Ces facteurs seront analysés sous deux angles :

D'abord celui d'un centralisme érigé en mode de gouvernance, à travers l'exercice d'un pouvoir politique concentré aux mains de l'exécutif et un appareil partisan monopolistique. Mais nous verrons qu'à la faveur de l'avènement démocratique et surtout d'une gouvernance politique faisant la part belle au compromis, le pouvoir va se « décompresser », se « ramollir » au point de perdre toute autorité (TITRE 1)

⁴⁸ LE ROY E., « L'introduction du modèle de l'Etat en Afrique francophone : logiques et mythologiques du discours juridique », in COQUERY-VIDROVITCH C., FOREST A. (dirs.), « Décolonisations et nouvelles dépendances », Lille, Presses Universitaires de Lille, 1984, pp. 81-122.

Cette décompression du pouvoir d'Etat, ne va pas sans effet sur l'institution administrative. Car si le pouvoir (notamment exécutif) a un rôle d'impulsion, de définition de la politique à appliquer, la fonction administrative recouvre un rôle d'exécution de cette politique. Et inévitablement la décompression, mal comprise, du pouvoir influe sur l'efficacité de l'administration publique (TITRE 2).

TITRE I.

D'UN POUVOIR POLITIQUE CONCENTRE A UN CONSENSUS MOU

Le centralisme est une forme d'organisation administrative qui obéit à une prescription unique de pouvoir⁴⁹ dans lequel l'Etat est la seule et unique source de direction. L'administration elle-même est unie au sein d'une même entité puisque sa gestion est exercée par les autorités de l'Etat, et non par des autorités locales, les agents de l'Etat ne disposant que d'un pouvoir d'exécution des décisions prises par leur hiérarchie. De ce fait, la gestion des affaires politiques, qu'elles soient locales ou nationales, relève des seules autorités centrales.

Techniquement, la centralisation vise au meilleur rendement de la machine administrative. En supprimant les services locaux à double emploi ainsi que la dispersion des moyens et des centres de décision, elle autorise la rationalisation et la planification de l'action, donc une meilleure productivité économique.

Au Mali, le pouvoir postcolonial a estimé que la centralisation était la seule alternative d'une gouvernance apaisée. Ses théoriciens ont considéré que donner des pouvoirs à des autorités locales pouvait conduire à des révoltes, des désorganisations massives et à l'absence de soumission au pouvoir central. Ils estimaient en effet que le processus de centralisation permettrait d'assurer un certain ordre social et politique. L'interdiction de toute forme de regroupement susceptible de nuire à l'unité centrale était appliquée.

Comme l'a fait remarquer le juriste et ancien ministre Abdoulaye-Sékou SOW, « Le constituant malien a voulu instituer un régime sinon "original" du moins différent de celui de l'ancienne puissance colonisatrice.

⁴⁹ De nombreux théoriciens marxistes et dirigeants du mouvement ouvrier ont développé cette théorie, résumée par la célèbre citation de Lassalle : « *La lutte intérieure donne au parti la force et la vitalité : la preuve la plus grande de la faiblesse du parti, c'est son amorphisme et l'absence de frontières nettement délimitées ; le parti se renforce en s'épurant.* »

Par contre, son éclectisme par rapport aux systèmes adoptés alors par beaucoup d'États africains est évident. En effet, il apparaît que la I^{re} République du Mali indépendant a adopté un régime parlementaire dit rationalisé. Le constituant ne s'est pas limité à cela. Il a également construit une architecture institutionnelle caractérisée par un Parlement monocaméral (l'Assemblée Nationale) et un exécutif monocéphale⁵⁰.

Cette spécificité est bien indiquée par l'article 6 de la Constitution de la première République qui précise : « Le gouvernement de la république du Mali se compose du président et des ministres. Il est responsable devant l'Assemblée nationale. Le président du gouvernement est président de la République. Il est le chef de l'État. »

C'est donc un système présidentiel centralisé qui est institué, et l'instauration du parti unique n'a contribué qu'à donner un caractère illusoire à la responsabilité du président devant l'Assemblée. Pour justifier une telle construction institutionnelle, ont été avancées, entre autres, la nécessité de bâtir rapidement une nation, l'urgence d'une politique volontariste pour sortir le pays du sous-développement, et même l'adéquation à la sociologie du pouvoir tel qu'il est conçu en Afrique.

Nous proposons dans un premier temps d'analyser comment, d'un point de vue conceptuel le centralisme démocratique a été érigé en mode de gouvernance politique (Chapitre I).

Nous verrons ensuite que la « décompression » du pouvoir, du fait de la fin du parti unique et donc de l'instauration du multipartisme, de la reconnaissance des libertés publiques et de l'irruption de la société civile, ne suffira pas à garantir la stabilité politique et institutionnelle, bien au contraire. On assistera à l'éclosion de nouveaux contre-pouvoirs, à la multiplication des revendications corporatistes et à la généralisation d'un fléau aux conséquences économiques désastreuses : la corruption (Chapitre II).

⁵⁰ SOW Abdoulaye-Sekou : « L'état démocratique républicain : la problématique de sa construction au Mali »
Edition Grandvaux, 2008. 456 P

CHAPITRE I

LE CENTRALISME DEMOCRATIQUE ERIGE EN MODE DE GOUVERNANCE POLITIQUE

La gouvernance chefferiale pré-coloniale a-t-elle essaimé, loin de la chefferie en tant qu'institution ou couche sociale, pour devenir un modèle politique viable aux yeux des élites postcoloniales ? Comment ne pas s'interroger sur cette éventualité, lorsque l'on fait le constat suivant lequel ce mode de gouvernance semble s'être propagé bien au-delà de son espace de prédilection, pour s'étendre au sein même des administrations, régir de façon significative la gouvernance publique à tous les niveaux et imprégner durablement la culture politique des élites⁵¹.

Ce mode de gouvernance a, comme on le verra, plus ou moins servi de modèle aux détenteurs du pouvoir politique mais aussi et surtout à l'administration publique. Les référentiels de gestion administrative auxquels s'inspiraient les chefs de service évoquaient ceux appliqués dans les cantons par l'administration coloniale.

Il est ainsi loisible de trouver de fortes similitudes entre les diverses caractéristiques de la gouvernance chefferiale pré-coloniale et les traits qui sont typiques du fonctionnement des services publics dans le Mali nouvellement indépendant. On peut aisément émettre l'hypothèse qu'ils reposent, en partie, sur une légitimité « officieuse » tirée pour une large part du mode chefferial, dont les procédés et l'idéologie s'étendent aux institutions administratives, y compris et surtout au plus haut niveau de l'État.

⁵¹ « *Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ?* » Actes du colloque de Bamako - 23 au 25 janvier 2007 Par Institut de recherche et débat sur la gouvernance - IRG 7 août 2007

C'est ainsi que la structure administrative du Mali postcolonial n'est au fond que l'expression et l'instrument du centralisme. En effet, il ne s'agit pas seulement d'une forme de gouvernement, mais bien plus, il s'agit, comme nous le verrons dans la section I. d'un principe fondateur de l'organisation de l'État.

Les « Pères de l'indépendance » maliennes avaient jugé qu'un État-nation se serait forgé d'autant plus facilement, en garantissant durablement la solidité fondée sur un pouvoir central garant de la sécurité intérieure et extérieure de l'État, mais aussi de l'égalité territoriale. De ce processus, l'État central devrait être l'outil le plus puissant, quel que fût le régime politique en place. Pour mettre en œuvre ce principe, l'action de l'État s'est opérée à travers l'appareil législatif, l'administration, la politique économique, les réseaux de transport, les politiques éducatives et culturelles... Cette uniformisation s'est appliquée à briser toutes les résistances que représentaient l'individualisme, les particularismes régionaux et culturels.

Ainsi le centralisme, comme mode de gouvernance, a-t-il pénétré profondément le territoire et la société malienne sans exception et sans interruption pendant plus d'une trentaine d'années. Entamé d'abord sous la première république, au lendemain des indépendances, ce système d'organisation du pouvoir, qui subordonne la base au sommet, sera poursuivi avec l'irruption des militaires sur la scène politique de 1968 à 1991.

SECTION 1.

LA CENTRALISATION DU POUVOIR SOUS LA I^{ÈRE} REPUBLIQUE

Au sortir de la période coloniale, la République malienne, nouvellement créée, dut construire sa propre cohérence étatique. Il fallait à la fois bâtir, à partir de frontières imposées, une nation, et conférer à sa structure politique la capacité indispensable à sa dimension étatique nouvelle⁵². Le Mali se dota de textes fondamentaux, et établissait les fondations de sa première République. Ce processus de création d'un Etat-Nation n'alla pas, toutefois, sans quelques difficultés. Le premier gouvernement dût composer avec des règles nouvelles que les acteurs ne connaissaient pas forcément, mais aussi avec des aspirations populaires, que le « retrait » colonial avait pour partie rendu irréalisables⁵³. Les enthousiasmes du début devaient alors progressivement céder sous le poids d'une réalité quotidienne plus difficile, où la crise économique se faisait ressentir avec d'autant plus de force que le sommet de l'Etat y semblait relativement indifférent⁵⁴.

Nous nous attacherons dans cette première section à analyser le processus d'institutionnalisation des structures étatiques, en tentant de mettre en évidence les ressorts politiques de l'Etat nouvellement indépendant, et son appropriation par les acteurs politiques. Il s'agira plus précisément de comprendre la manière dont les nouvelles règles démocratiques furent « adaptées » à un fond politique plus ancien, et les conséquences induites par cette adaptation, se résumant en une centralisation forte du pouvoir aux mains du Président Modibo KEITA.

⁵² MBEMBE A., « *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine* » Paris, Karthala, 2000

⁵³ La France s'était donné les moyens de conserver ses principales prérogatives : contrôle de la monnaie, aide bilatérale en cas d'incapacité de faire face aux dépenses de fonctionnement, « recyclage » de hauts fonctionnaires coloniaux dans l'administration. Tout est en place pour que se poursuive sous d'autres formes le projet colonial.

⁵⁴ COULON C. « *Système politique et société dans les Etats d'Afrique Noire : à la recherche d'un cadre conceptuel nouveau* », Revue Française de Science Politique, Vol. XXII, n°5, octobre 1972

PARAGRAPHE 1

LE CONSTITUANT DE 1960 ET LES FONDEMENTS INSTITUTIONNELS DE LA NATION MALIENNE

Outre un territoire (délimitant leur autorité), une population (sur laquelle exercer cette autorité), et des structures institutionnelles (supposées exprimer les attributions souveraines), la nouvelle République du Mali, proclamée le 22 septembre 1960 a insufflé un nouvel esprit politique, supposé ordonner à tous, la croyance légitime en des normes institutionnelles d'importation récente.

Il a fallu ainsi s'attacher à faire reconnaître la légitimité du nouvel espace à des groupes disparates de population ou, autrement dit, à faire prévaloir sur les multiples identités infranationales existantes une appartenance nationale nouvelle, et sur les multiples règles normatives concurrentes une supra-normativité. L'idée étatique sous-tendait ainsi l'essentiel du processus de construction d'une communauté nationale ; l'Etat était pensé de telle sorte à accompagner, par ses institutions, l'émergence de la nation postcoloniale.⁵⁵

Dans cette perspective, les catégories dites « évoluées », qui avaient mené le combat politique contre l'occupation coloniale, se sont imposées sur des acteurs plus traditionnels du champ. Dans de nombreux pays africains, nouvellement indépendants, les nouveaux dirigeants allaient privilégier pour la rédaction du texte fondateur, et faute de capacités humaines spécialisées, un calque français presque intégral. Les textes fondamentaux se contentaient ainsi de reprendre la Constitution française de 1958, sans l'adapter aux contextes locaux.

Au Mali, l'idée d'éviter le mimétisme avec l'ancien colonisateur, fut donc placée au centre de toutes les attentions constitutionnelles. Inspirée fortement du texte fondamental français, la Constitution du 23 janvier 1959 tentera de déroger à la règle⁵⁶ sans y être parvenu totalement et cela pour plusieurs raisons.

D'abord, le constituant malien ne disposait pas, à proprement parler, de précédents historiques

⁵⁵ Dans les années 1960, la majorité des dirigeants de l'ex Afrique occidentale française cherchaient des alternatives à la fois au gouvernement colonial et à ce qu'ils craignaient de voir advenir, c'est à dire l'impuissance de petits États-nations appauvris.

⁵⁶ DIARRAH C. O., « *Le Mali de Modibo KEITA* », Paris, L'Harmattan, 1986

dont il pouvait s'inspirer ; ensuite, il ne disposait pas non plus de véritables spécialistes en droit constitutionnel pouvant, sans l'aide de juristes étrangers, élaborer ces textes fondamentaux⁵⁷. Il est par conséquent envisageable de considérer qu'en ayant voulu instituer les fondements légaux de la nation, le constituant n'en ait simplement repris que les attributs « occidentaux », les seuls qui leur étaient disponibles. Les attributs qui définissent traditionnellement l'Etat démocratique sont maintenus, de même que les principes qui guident une République, notamment « Le gouvernement du Peuple par le Peuple pour le Peuple ». Tous les critères universellement admis de la démocratie représentative fondée sur la souveraineté, le suffrage universel et le multipartisme sont consacrés par le constituant de 1960.

Pour certains analystes, dont le juriste et ancien premier ministre malien Abdoulaye-Sekou SOW, il existait bien chez les pères fondateurs un besoin d'innovation et même d'originalité. Il fut contrarié par la difficulté de l'édification d'un Etat nouveau, face au poids récurrent du double passé colonial et précolonial et aux exigences du développement économique, social et culturel.⁵⁸

Par ailleurs, bien que le Congrès extraordinaire de l'US RDA⁵⁹, consécutif à l'éclatement de la Fédération du Mali, ait essayé d'établir les fondements d'une structure institutionnelle nouvelle, adaptées aux nouvelles réalités, il n'y aurait, vraisemblablement, pas eu au moment de l'indépendance malienne de véritables débats doctrinaux sur la nation, le choix par exemple d'une structure étatique unitaire, et d'une organisation centralisée du pouvoir, relevait de cette constatation. Alors qu'une structure fédérale aurait selon certains juristes, a priori, mieux convenu aux réalités pluralistes des Afriques, l'option d'un régime parlementaire moniste fut privilégiée, du moins dans les textes, car en pratique, c'est plutôt une monocratie partisane, avec une prépondérance accordée à l'exécutif dans l'architecture institutionnelle qui verra le jour.

⁵⁷ BADIE B., « *L'Etat importé : Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique* », Paris, Fayard, 1992

⁵⁸ SOW Abdoulaye-Sekou : « *L'état démocratique républicain : la problématique de sa construction au Mali* » Edition Grandvaux, 2008. 456 P

⁵⁹ CONGRÈS EXTRAORDINAIRE DE L'US-RDA, Bamako, 22 septembre 1960.

A – D’un parlementarisme de type moniste...

Tandis que l’acte fondamental donnait à la première République du Mali, toutes les apparences d’une « modernité politique », il marquait aussi la volonté du constituant d’établir le « meilleur gouvernement possible » et de privilégier ainsi un certain démarcage par rapport au modèle français de 1958. Dans le détail, si plusieurs similitudes existent, de nombreux points de rupture peuvent être relevés.

D’abord, l’instauration d’un modèle parlementaire d’organisation politique de type moniste est consacrée. Suivant ce principe, le Président du gouvernement, qui est également Président de la République⁶⁰ et Chef de l’Etat (article 6) est élu par une Assemblée législative, devant laquelle il est également responsable. C’est également l’Assemblée législative, par le choix de son président, qui désigne un candidat aux fonctions de Président du gouvernement et qui lui accorde l’investiture à la majorité absolue de ses membres (article 7). Il s’agit donc bien d’un régime parlementaire moniste qui tire sa substance du Parlement, véritable détenteur du pouvoir et duquel procède la légitimité du pouvoir exécutif, qui demeure soumis à son contrôle.⁶¹

On peut enfin noter que le Président partageait l’initiative des lois avec l’Assemblée Nationale (article 11), et n’était pas autorisé à prendre d’ordonnances sans son autorisation (article 28). L’acte fondamental mettait également en place une Cour d’Etat, chargée de veiller à la régularité des élections et à la constitutionnalité des lois (article 44), ainsi qu’une Haute Cour de justice (articles 46 et 47). En la pratique ces deux institutions n’ont que très peu fonctionné.

Le texte constitutionnel reprit ainsi à son propre compte l’ensemble des préoccupations relatives au processus de construction de la nation et de recherche de la plus grande stabilité politique⁶².

⁶⁰ La Constitution de 1960 ne faisait aucune mention de l’expression « Président de la République ». Il a fallu attendre la révision constitutionnelle du 13 mars 1965 pour qu’elle soit inscrite dans la Constitution.

⁶¹ Selon l’article 34 de la Constitution de 1960, le Président du Gouvernement, après délibération en Conseil des Ministres, engage la responsabilité du gouvernement sur une déclaration de politique générale. Par ailleurs l’Assemblée, elle-même, peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement sur sa politique générale par l’adoption d’une motion de censure présentée par au moins le quart de ses membres.

⁶² Selon l’article 9 du Texte du 29 septembre 1960, le Président de la République est le chef unique du gouvernement. Il est désigné par l’Assemblée nationale, sur proposition de son Président (article 7). Dans l’exercice de ses fonctions, il était assisté par un Vice-président et plusieurs Ministres, nommés directement par lui (article 8).

En tout état de cause, le constituant malien de 1960 a voulu opérer une rupture avec le régime issu de la constitution française de 1958 qui a opté pour un régime parlementaire dualiste. C'est à dire un système politique qui rend le gouvernement responsable devant deux autorités: le parlement et le chef d'État, tout en s'efforçant de rendre plus difficile et plus contraignante sa remise en cause, d'où le terme de « rationalisation du parlementarisme ».

Le régime politique adopté par la première République du Mali s'inspire donc plus du système que la France a connu sous la III^{ème} et la IV^{ème} République et sous lesquelles la composition des gouvernements dépendait pour l'essentiel de la capacité des ministres à recueillir l'adhésion des différents courants au sein de l'Assemblée. Le risque que présente ce système est celui de voir tout le pouvoir aux mains du Parlement. Ceci peut engendrer un contrôle excessif de l'exécutif pouvant lui faire perdre toute indépendance vis-à-vis du législatif, comme cela l'a été en France sous la III^{ème} République, avec pour conséquence une instabilité gouvernementale presque chronique⁶³. Il a fallu attendre l'adoption de la constitution de 1958 pour rompre avec le système moniste et rétablir une stabilité ministérielle, par un encadrement plus strict de l'activité et des pouvoirs de l'assemblée nationale, mais aussi par l'octroi d'une nouvelle légitimité au Président de la République⁶⁴.

Pour revenir au cas malien, on peut convenir que le constituant de 1959 a tenté de se départir du mimétisme constitutionnel, en imaginant un système original que certains juristes ont qualifié d'éclectique⁶⁵, avec certes des imperfections, mais qui avait le mérite de définir un cadre dans lequel pouvaient se mouvoir les institutions nouvellement créées.

De ce cadre théorique, confronté à l'épreuve de la pratique politique et notamment la trop forte prégnance de l'appareil politique, va éclore une monocratie partisane, un parti-Etat dont le principe reposera essentiellement sur le centralisme démocratique et dont l'impératif de consolidation de l'Unité nationale sera la principale justification.

⁶³ En France, la III^{ème} République a connu 110 gouvernements en 70 ans. La III^{ème} République, qui dura de 1870 à 1940, et la IV^{ème} République, de 1946 à 1958, représentent 88 années de parlementarisme moniste français

⁶⁴ Selon Michel DEBRE, inspirateur de la Constitution française de 1958, « *la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale ; il faut qu'elle résulte de la réglementation constitutionnelle* ». Celle-ci devait comprendre « *quatre séries de mesures : un strict régime des sessions ; un effort pour définir le domaine de la loi ; une réorganisation profonde de la procédure législative ; une mise au point des mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques* ».

⁶⁵ Pour SOW Abdoulaye-Sekou « Il y'a un éclectisme qui distingue le système malien de celui de nombre d'Etat africain qui, généralement, sous l'influence des experts français, se sont contentés en 1960, de reprendre la Constitution française de 1958 ». *L'Etat démocratique républicain : La problématique de sa construction au Mali*. Edition Grandvaux 2008. 456 P

Car, faut-il le rappeler, le départ du colon avait fait hériter aux leaders nationalistes, des territoires aux frontières arbitraires, à l'intérieur desquelles ils leur revenaient de construire l'unité nationale⁶⁶.

Paradoxalement, sur un plan strictement formel, la Constitution malienne établissait les bases d'une véritable République pluraliste, en accordant explicitement à l'ensemble des partis politiques le droit de concourir librement aux postes électifs et en organisant entre elles les modalités d'une compétition pacifique et équitable (article 3)⁶⁷.

En outre, dans le but de prévenir les dangers d'une désagrégation de l'unité nationale, les partis ou associations politiques, qui seraient fondés sur des considérations ethniques ou religieuses étaient tout simplement interdites (article 4).

Cela signifie que la figure tutélaire de « Père de la nation » ne pouvait s'épargner quelques justifications quant à son rôle et fonction à l'intérieur de ce processus. Il convenait donc qu'il justifie son autorité, afin de la consolider et de l'étendre aux champs politiques périphériques. L'effectivité de sa domination dépendait ainsi étroitement de son acceptation par les populations.

B - ...A une monocratie partisane

Au lendemain de la proclamation de l'indépendance du Mali, Modibo KEITA s'appliqua à revendiquer son ascendance mandingue en référence directe à Soundjata KEITA, fondateur de l'empire du Mali. Cette ascendance publiquement proclamée était sans doute au service de son propre projet politique. En effet la simple évocation d'appartenance à la lignée de l'empereur du Mali suffisait à faire naître chez les populations, un sentiment d'admiration, voire de vénération. Ce que le sociologue Georges BALANDIER avait théorisé sous le vocable de « Renovatio », à savoir « un ressourcement impulsé par le pouvoir à des fins de légitimation, en allant rechercher dans l'histoire ancienne les structures mythifiées des communautés humaines ».

⁶⁶ MBEMBE A., « Notes provisoires sur la postcolonie », *Politique Africaine*, n°60, décembre 1995

⁶⁷ GODINEC P.-F., « *Les systèmes politiques africains* », 2ème édition, Paris, LGDJ, 1978

En d'autres termes, en inscrivant son action dans le cadre idéalisé de l'Etat précolonial, Modibo KEÏTA, à l'instar d'autres leaders des indépendances africaines, entendait capter la vigueur première attachée à la société et stabiliser le présent politique⁶⁸. L'objectif final étant de parvenir à instaurer la plus grande cohésion sociétale possible, par la diffusion d'images valorisantes, susceptibles de gommer les divisions ou les différences. Il s'agissait également d'accréditer le caractère « incontournable » de la domination, en tâchant d'en lier les fondements à des registres sociaux partagés par tous.

La première République instaura donc une forme plus personnelle et charismatique, du pouvoir. L'Etat, comme « entité abstraite », était désormais tout entier associé à la personnalité unique du Chef de l'Etat, identifiée collectivement comme le héros de la lutte anticoloniale.⁶⁹ Pour mieux asseoir son image de « Père de la nation », le président Modibo KEÏTA allait sans tarder, accompagner l'exercice de son pouvoir par un appareil partisan monopolistique.

C'est ainsi que, sur le plan politique, l'Union soudanaise-Rassemblement démocratique africain (US-RDA), parti politique créé en 1946 au lendemain du congrès fondateur du Rassemblement démocratique africain, parviendra à fusionner les principaux partis concurrents, en contrôlant les cadres et donc à faire accepter sa définition particulière de ce que devait être un appareil politique. La fusion dans l'US-RDA du Parti Soudanais pour le Progrès (PSP) de Fily Dabo SISSOKO⁷⁰ et de l'Union Dogon lui conféra le statut d'un parti unique de fait, un « parti-Etat » seul habilité à se prononcer sur l'orientation politique du pays, qui sera, sans surprise, celle du socialiste⁷¹.

⁶⁸ MEDARD J.-F. (dir.), « *Etats d'Afrique noire : Formation, mécanismes et crise* », Paris, Karthala, 1991

⁶⁹ Sur ce plan, Modibo KEÏTA avait gagné son pari. Militant tiers-mondiste, et défenseur des mouvements nationalistes, il était aussi considéré comme une figure marquante de l'Histoire contemporaine du continent. Ce géant de près de deux mètres au physique imposant, dont le Général de Gaulle disait qu'il était le seul chef d'Etat devant lequel il n'était pas "obligé de baisser la tête pour lui parler", s'est rapidement montré forgé, aux yeux de son peuple, une image de grande figure tutélaire.

⁷⁰ Alors que le PSP et l'US-RDA fusionnent en 1959, Fily Dabo SISSOKO demeura opposé à l'option socialiste prônée par Modibo KEÏTA. Celui-ci, devenu président du Mali indépendant, le fait prisonnier en 1962. Condamné à mort pour tentative de déstabilisation de l'état, sa peine est commuée en prison à perpétuité. Fily Dabo SISSOKO purge sa peine dans un bagne près de Kidal où il meurt le 30 juin 1964, dans des conditions non élucidées. Il publia de nombreux poèmes, nouvelles et essais.

⁷¹ DIAGOURAGA Modibo, « *Modibo KEÏTA, un destin* », Paris, L'Harmattan (Collection *Sociétés africaines et diaspora*), 2005

Prônant les objectifs du socialisme scientifique⁷², les membres du bureau, au nombre desquels figuraient en bonne place plusieurs ministres du gouvernement, entendaient fixer les grandes orientations politiques, économiques ou culturelles. Ils participaient directement aux activités gouvernementales, et décidaient collégialement de mettre à la disposition de l'Etat, des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions. L'établissement des structures du parti dans les différents sections (cercles), sous-sections (arrondissements), comités (villages) permettaient aussi de relayer les recommandations et les orientations du bureau national. Quant aux organisations corporatistes (Union nationale des travailleurs du Mali, UNTM)⁷³ ou civiles (femmes, jeunes), elles devaient s'assurer de la plus large diffusion des messages du parti. L'US-RDA était donc parvenue à asseoir son hégémonie sur les pans de la société malienne.

PARAGRAPHE 2

L'US-RDA ET LE CENTRALISME DEMOCRATIQUE

Le centralisme démocratique désigne un mode d'organisation partisane, qui prône le débat et la confrontation des opinions, mais dans le cadre strictement défini par la ligne du parti et selon l'opinion de la majorité. Une fois la décision prise, tous les membres doivent s'y plier sans émettre de critique⁷⁴. Ce modèle de doctrine politique a été théorisé par Vladimir Illitch OULIANOV, communément appelé Lénine, futur fondateur de l'Union soviétique, qui, le définit ainsi : « Le principe du centralisme démocratique et de l'autonomie des organisations locales du parti implique une liberté universelle et entière de critiquer, aussi longtemps qu'elle ne perturbe pas l'unité d'une action définie ; il élimine toute critique qui perturbe ou rend

⁷² Le socialisme scientifique est le nom du courant du socialisme qui s'est démarqué du socialisme utopique. C'est une théorie que l'on doit en majeure partie à Karl MARX et selon laquelle, la société se divise en deux classes sociales aux intérêts antagonistes : la bourgeoisie et le prolétariat. La bourgeoisie ne laissera pas son pouvoir sans une révolution et la seule classe vraiment révolutionnaire est la classe ouvrière. C'est cette dernière qui doit être au centre de la stratégie des révolutionnaires.

⁷³ Créée en 1963 lors de son congrès constitutif tenu à Bamako du 24 au 28 juillet, l'Union Nationale des Travailleurs du Mali (UNTM) est l'organisation syndicale malienne la plus importante en termes d'adhérents mais aussi la plus ancienne. Lors du congrès constitutif, Modibo KEITA affirma que le syndicat unique doit désormais participer au développement du pays et placer au second plan les revendications jugées légitimes à l'époque coloniale. C'est ainsi que pendant toute la durée de son régime, le mouvement syndical apportera un soutien inconditionnel au Chef de l'Etat.

⁷⁴ Pour les partisans du centralisme démocratique, les termes « centralisme » et « démocratie » ne sont pas antinomiques. Ils estiment que le débat démocratique a pour objet de fixer l'orientation du parti, de déterminer les décisions qui doivent être prises. Il permet de fédérer en une seule direction les actions dispersées de la classe ouvrière et d'aller vers l'unité.

difficile l'unité d'une action décidée par le parti »⁷⁵.

En tant que théorie politique, le centralisme démocratique voit le jour dès la naissance du mouvement socialiste.⁷⁶ Selon ses théoriciens, son mode de fonctionnement permettait de maintenir une vie démocratique et critique au sein des mouvements socialistes, tout en préservant l'unité d'action, la discipline et l'efficacité nécessaires pour préparer la révolution. Les partis communistes du monde entier, y compris ceux du continent africain vont être séduits par ce nouveau courant politique qui s'offrait à eux et bon nombre vont calquer le fonctionnement de leur Etat sur cette idéologie politique. Le centralisme démocratique devient un credo de fonctionnement, dont la mise en application peut varier suivant le contexte, mais en gardant la même ligne directrice. Le Mali à l'instar de nombreux autres pays africains indépendants ne va pas échapper à cette donne⁷⁷.

A. Le centralisme comme « pierre angulaire » du Parti-Etat

Au lendemain de l'indépendance, de nombreux partis politiques africains au pouvoir, ont assumé une fonction de légitimation-stabilisation du système politique, dans le sens d'une réduction des conflits ethniques ou régionaux, et de préservation de la paix sociale dans un contexte d'émancipation de la tutelle coloniale. Ils accomplirent cette fonction en évitant d'aborder les problèmes qui étaient une source de tension latente ou de formuler des politiques susceptibles d'attiser les revendications spécifiques issues de groupes ethniques composant la mosaïque sociale.

Le centralisme démocratique sera considéré par ses précepteurs maliens comme une véritable école de pensée. Elle s'institutionnalise au sommet de l'État et Modibo KEITA, lui-même, concevait le centralisme démocratique comme l'avant-garde de la révolution sociale à la malienne qu'il entendait mettre en œuvre. Il convient de relever que la tendance plutôt « nationaliste », que soutenait le Président KEITA, prônait l'accélération de la transformation « idéologique » de la société malienne.

⁷⁵ LENINE V. I « *L'État et la Révolution* », La Fabrique éditions, Paris, 2012, 238 p.

⁷⁶ Le centralisme démocratique, tel que l'a théorisé Lénine, s'appuie sur un double principe : en premier lieu, l'élection de chaque niveau de l'organisation par le niveau inférieur ; en second lieu, la stricte obéissance de chaque niveau par le niveau inférieur et l'application unanime des décisions dans l'action. Lénine souhaite qu'elle puisse se donner les moyens du combat via la discipline interne, en élaborant un mode d'organisation qui élabore un minimum d'efficacité et de cohérence.

⁷⁷ Le centralisme démocratique n'a pas épargné l'Afrique. Pendant les années de lutte de libération coloniale, cette idéologie communiste issue de la pensée de Lénine a fasciné les leaders politiques africains qui ont largement puisé dans ses fonds révolutionnaires et autres slogans.

S'affranchissant des critiques émises quant aux réformes économiques, les « idéologues » du régime Modibo KEITA préférèrent s'appuyer sur l'unique centrale syndicale, afin de faire prévaloir leurs points de vue dans le Bureau Politique National (BPN)⁷⁸ et notamment en ce qui concerne le strict respect des principes du centralisme démocratique.

Ces principes, faut-il le rappeler, prônent le primat du congrès du parti, qui fixe démocratiquement, et majoritairement, l'orientation à laquelle est soumis le BPN. Ainsi les comités locaux du parti, les commissions de travail, les élus nationaux et locaux sont tous subordonnés au BPN élu par le congrès pour mettre en œuvre l'orientation commune. Tous les militants doivent apporter loyalement leur concours aux dirigeants élus aussi longtemps qu'ils sont en place. Les critiques et autocritiques sont admis, dans un esprit constant de fraternité et de construction collective. En un mot, la démocratie est entendue au sens le plus large possible, mais sur la base des objectifs définis et dans la discipline stricte. Aucune « personnalité », aucun « élu » ne pouvait se soustraire aux décisions prises dans les instances régulières.

Mais on se tromperait si l'on ne voyait dans l'application du centralisme démocratique par les autorités de la première République, qu'un ensemble de règles d'organisation.

Certes, il s'agissait de prendre rapidement, voire « sur les chapeaux de roue », les virages tactiques qui permettaient de maintenir et d'attiser l'ardeur des masses, au sortir de l'occupation coloniale. Le centralisme démocratique n'avait pas sa fin en lui-même et il devait tourner le Parti vers l'engagement plénier dans le mouvement populaire, vers l'écoute des citoyens, en favorisant un constant aller-retour dialectique entre les masses et leur avant-garde. C'est ce que le marxisme-léninisme appelle la « fonction d'avant-garde populaire du parti communiste » dont la finalité est d'activer au maximum l'autonomie politique et l'initiative des masses populaires. C'est ainsi que l'US-RDA devint l'authentique expression de la volonté populaire, en ce qu'il définissait et dirigeait la politique de la nation.

Dès lors, la prééminence du Parti s'étendait aussi bien à la définition de la politique nationale qu'au contrôle de l'action du gouvernement. Plus encore, le Parti, à travers le BPN, détenait le pouvoir de nomination et de révocation aux fonctions ministérielles et électives.

Il est bien évident que dans ces circonstances, l'Assemblée nationale ne pouvait être qu'une

⁷⁸ Les dirigeants adaptent l'idéologie du socialisme scientifique aux objectifs et aux besoins postcoloniaux. Cette distorsion doctrinale permet de saisir la pensée politique qui guide la construction étatique au Mali.

chambre d'enregistrement au service du Parti, qui par ailleurs, valide les listes de candidature à l'élection législative. Ceci d'autant plus que les projets de lois ou (plus rarement) les propositions de loi⁷⁹ étaient élaborés en premier lieu au sein du BPN, avant d'être présentés au vote des députés à l'Assemblée nationale.

L'emprise du BPN du Parti ne se limitait pas seulement au gouvernement et au Parlement, elle s'étendait également à la sphère judiciaire.

A partir de 1965, le contexte national et surtout international va conduire à un durcissement, voire une radicalisation, de l'idéologie marxiste. En premier lieu, le Président Modibo KEITA va se défaire de certains de ses camarades, souvent les plus anciens, pressé en cela par la frange radicale de la jeunesse US-RDA mais aussi de l'Union Nationale des Travailleurs du Mali (UNTM). Le 01 mars 1966, la Conférence nationale des cadres décida la mise en place d'un Comité national de défense de la révolution (CNDR), placé sous la présidence de KEITA lui-même et doté des pleins pouvoirs.

Si officiellement, ces évolutions autoritaristes répondaient d'un impératif d'unité « nationale », elles étaient également influencées par les mutations des champs politiques régionaux. Il suffit, pour s'en convaincre de rappeler qu'au Togo, au Ghana et en Algérie, les dirigeants des indépendances avaient tous vu leur pouvoir interrompu par des coups d'Etat militaires. Par conséquent, pour le Président malien, l'enjeu était de déterminer, parmi les options envisageables, celles paraissant à même de garantir sa pérennité à la tête de l'Etat.

Cela se traduira d'abord par le recours à un remaniement ministériel, qui était supposé refléter le renouvellement du personnel politique, l'une des principales revendications des opposants à la ligne dure. Les mécontentements étaient néanmoins trop profonds pour que de simples changements cosmétiques en viennent à bout. Par ailleurs, toujours dans la perspective d'apporter des réponses aux revendications économiques et sociales, et d'assainir les finances publiques, le gouvernement pris, le 06 mai 1967, la lourde décision de dévaluer la monnaie nationale⁸⁰.

En dépit des contraintes économiques et financières, le gouvernement parvenait à payer les

⁷⁹ Comme l'a évoqué Abdoulaye-Sékou SOW dans son ouvrage « *L'Etat démocratique républicain : la problématique de sa construction au Mali* » l'initiative parlementaire en matière législative était quasiment nulle, l'essentiel de la législation provenait de l'autorité suprême du Parti via le gouvernement. Celui-ci comme tout le Parlement n'était qu'un organe d'exécution du BPN

⁸⁰ A l'image de son voisin, la République de Guinée, la République du Mali opta en 1962 pour la voie de l'autonomie monétaire en créant sa propre monnaie, le Franc malien, tout en restant officiellement membre de la zone « Franc ».

salaires des fonctionnaires et à honorer les échéances de la dette extérieure. Pour autant, les investissements, tant privés que publics, qui constituaient avec les exportations les moteurs essentiels de la croissance étaient totalement gelés. Et plus grave, de nombreux opérateurs économiques avaient choisi de délocaliser leurs activités dans les pays voisins où l'économie présentait une perspective plus avantageuse.

Malgré les mesures d'ordre politique et monétaire adoptées par le gouvernement, le mouvement de mécontentement des populations s'amplifiait, poussant les autorités à dissoudre le bureau politique national le 22 août 1967. Cela ne suffira pas à enrayer la montée de la contestation qui couvrait désormais le territoire national. La marge de manœuvre du pouvoir devenait de plus en plus étroite et une nouvelle étape sera franchie en janvier 1968 avec la manifestation contre des élus à l'Assemblée nationale, amenant ces derniers à déclarer eux-mêmes la vacance de leur institution.

B. Le centralisme dans la gestion économique de l'Etat

Après avoir acquis l'indépendance politique, il revenait aux dirigeants d'assurer une indépendance économique. C'est ainsi que le premier Plan quinquennal 1961-1965, qui était placé sous le signe de l'émancipation coloniale et de la transition socialiste, formulait ainsi ses options politiques : « S'attaquer immédiatement et vigoureusement à la décolonisation économique, envisager les voies et moyens pour une économie socialiste planifiée (...), réaliser pleinement ses objectifs politiques, économiques, sociaux et culturels sur la base d'un véritable socialisme et uniquement en fonction des intérêts des couches les plus défavorisées »⁸¹.

Il faut toutefois relever que la politique économique d'option socialiste, mise en œuvre par les autorités maliennes, avait suscité au plan international, une réaction méfiante voire empreinte de crainte et de suspicion notamment de la part des pays occidentaux, dans un contexte fortement marqué par la guerre froide.

De l'autre côté, les nouveaux partenaires socialistes (notamment la Chine, l'URSS et les pays

⁸¹ Ministère du Plan et de l'Économie rurale du Mali. Plan quinquennal de développement économique et social de la République du Mali 1961-65, et Rapport présenté par le ministre du Plan à l'Assemblée nationale du Mali, août 1961.

du bloc soviétique) ne consacraient pas encore de moyens substantiels à l'aide extérieure, or l'essentiel du financement du Plan de 1961-1965 devrait être supporté par l'aide extérieure. Sur le plan interne, outre les rivalités entre fractions du parti-Etat, la situation économique du pays se dégrada considérablement à partir de 1962 comme l'atteste l'historienne Bintou SANANKOUA : « La crise économique et financière persiste. Il y a pénurie de toutes les denrées de première nécessité (...). La production nationale est insuffisante (...). Les tentatives de relance économique (révision du plan, réforme des sociétés et entreprises d'Etat) se sont soldées par un échec »⁸².

La création du franc malien, qui avait été au début accueilli avec ferveur, puisque symbolisant la liberté de « battre monnaie », ne va pas améliorer le panier de la ménagère. Toutefois, les responsables politiques maliens, conscients de la vulnérabilité d'une monnaie qui n'est pas garantie par une monnaie extérieure forte, savaient les risques qu'ils faisaient courir à l'économie nationale.

C'est pourquoi, très tôt, ils ont voulu rassurer sur la pertinence de leur nouvelle politique monétaire, en promettant, notamment à leurs voisins de la zone C.F.A. (en l'occurrence le Sénégal et la Côte d'Ivoire) de n'user qu'avec parcimonie de la planche à billets. Autrement dit, ils s'engageaient à ne pas émettre plus de monnaie nationale qu'il n'était possible d'en garantir sur les ressources de l'économie malienne et les crédits d'aide extérieure. Cela permettait au Franc malien de conserver la même valeur que le franc C.F.A. et donc avoir une convertibilité fixe avec les pays utilisant le Francs CFA.

Malgré ces bonnes résolutions, qui devaient permettre d'éviter le cercle vicieux de l'inflation, la création du Franc malien rencontra de vives protestations. D'abord auprès des milieux d'affaires, soucieux des conséquences fâcheuses que pourraient engendrer sur leurs activités un « décrochage » de la monnaie nationale. Des manifestations ne tardèrent pas à éclater dans la capitale Bamako dès juillet 1962. Leurs instigateurs, accusés de connivence avec « l'impérialisme » seront sévèrement châtiés. De nombreux hommes d'affaires et commerçants seront arrêtés et emprisonnés au même titre que deux hommes politiques d'envergure : Fily Dabo SISSOKO et Hammadou DICKO. Anciens dignitaires du PSP (absorbé en 1959 par l'US-RDA) ces deux illustres personnages avaient exprimé leurs désaccords sur l'option monétaire et économique prise par le pouvoir. Soupçonnés d'être les principaux inspirateurs des manifestations contre le gouvernement, ils furent arrêtés et condamnés à mort.

⁸² SANANKOUA Bintou, « *La chute de Modibo KEITA* » Editions Chaka. 1990. 185 P

On se rend, alors très vite, compte que les inquiétudes émises par le milieu économique, même artificiellement nourries par certains cercles politiques, étaient loin d'être sans fondement. En effet, bien que les responsables politiques maliens se fussent déclarés prêts à limiter l'émission monétaire en fonction des ressources propres du pays, en adoptant l'orthodoxie financière, ils crurent devoir, pour des raisons d'ordre politique, passer outre, et se lancer dans une série de dépenses publiques dont la pertinence n'étaient pas, au regard du contexte, avérées : ouverture de chancelleries à l'extérieur ; création d'une compagnie aérienne nationale ; mise en place de structures administratives budgétivores pour la gestion de secteurs économiques socialisés, etc.

Les dirigeants du Mali nouvellement indépendant, malgré leurs bonnes résolutions, plongeaient inexorablement l'économie du pays dans un cycle inflationniste sans précédent. L'économie écrasait progressivement le politique. Les multiples déclarations des autorités administratives pour rassurer les populations demeuraient de l'ordre de l'incantatoire. Dans la vie de tous les jours, les maliens voyaient leur monnaie nationale se déprécier et perdre la confiance des pays voisins restés solidaires dans l'Union monétaire de l'Ouest africain.

La résultante de cette dégradation du Franc malien et par conséquent du pouvoir d'achat des citoyens, au demeurant prévisible, fut la paralysie des échanges avec les Etats limitrophes mais également la chute de la production intérieure, du fait d'une contrebande aggravée vers les pays dotés de la monnaie CFA. On nota également un accroissement constant du déficit de la balance commerciale.

Selon certains témoignages, afin d'endiguer la crise et éviter qu'elle n'engendre des conséquences encore plus désastreuses pour les populations, les dirigeants maliens avaient songé dès le début de 1964, à redemander à l'ex-colonisateur, la garantie du franc malien par la Banque de France⁸³. Pour ce faire, une réunion de la commission mixte d'application des accords de 1962 avait même été convoquée. Cependant, les autorités françaises avaient émis comme préalable, que des éclaircissements soient apportés par le Mali sur le sort des deux anciens ministres Fily Dabo SISSOKO et Hamadoun DICKO, toujours emprisonnés.

Le gouvernement malien avait considéré qu'il s'agissait là d'une immixtion dans ses affaires intérieures et ne pouvait donc y répondre favorablement. C'est ainsi que quand en septembre 1964, parvint à Paris la nouvelle de la mort, dans des circonstances tragiques, de

⁸³ Sous la direction de GEMDEV Université du Mali : « *Mali - France Regards sur une histoire partagée* » Karthala Collection : Hommes et sociétés. 2005 – 584 P

MM. SISSOKO et DICKO, le gouvernement français, pour marquer sa désapprobation, pris la décision d'ajourner une nouvelle fois la réunion de la commission mixte.

Ce n'est finalement qu'en février 1965, que les pourparlers reprennent entre Bamako et Paris. Pour le compte du Mali, ce sont Ousmane BA, alors ministre des affaires étrangères, et Seydou Badian KOUYATE, ministre de l'économie rurale et du plan, qui seront désignés pour conduire la délégation. Ces deux fortes personnalités ont la particularité d'être perçus par l'opinion nationale comme les plus attachées à l'option socialiste du Mali, donc les plus méfiantes à l'égard d'un retour dans la zone franc.

Selon plusieurs sources, à l'entame des négociations, les experts français auraient posé plusieurs conditions à la garantie de la monnaie malienne. De prime abord, ils auraient demandé que le gouvernement de Bamako réintègre l'Union monétaire de l'Ouest africain. S'agissant de la délicate question de la dette malienne. Les experts français auraient exigé de la faire évaluer strictement par une mission d'inspecteurs des finances. Ils auraient enfin demandé aux autorités maliennes une meilleure gestion des dépenses publiques, en mettant un terme au fonctionnement de certaines sociétés d'Etat mal gérées ou inutiles. En somme, le sauvetage de la monnaie malienne était soumis à un chapelet de mesures bien précises qu'il incombait à l'Etat malien d'engager dans les plus brefs délais.

Pour Bamako, c'en était trop. Les conditions préalables exigées par la France sont jugées excessives ou peu respectueuses de la souveraineté du Mali. Les pourparlers sont suspendus en juin 1965⁸⁴. Mais la grogne populaire due à la cherté de la vie, ne cessait de s'amplifier. Pour en atténuer les effets, le gouvernement s'est résolu à prendre des mesures fortes, en vue d'un renforcement sévère du contrôle douanier pour limiter la contrebande vers le Sénégal et la Côte-d'Ivoire. A cela s'est ajoutée une réduction draconienne des importations ainsi qu'un régime d'austérité portant sur le train de vie de l'Etat, avec pour objectif de réduire le déficit de la balance commerciale, qui avoisinait en 1965, 4 milliards de francs maliens.

C'est dans ce contexte de crise économique sans précédent que l'Etat malien se voit contraint de reprendre les négociations avec la France. Les pourparlers sont discrètement relancés sous la conduite commune de M. Jean-Marie KONE, ministre d'Etat et M. Louis NEGRE,

⁸⁴ Voir l'analyse de MIGANI Guia : « *L'indépendance par la monnaie : la France, le Mali et la zone franc, 1960-1963* ». Article paru dans la Revue « Relations internationales » 2008/1 (n° 133), pages 21 à 39.

gouverneur de la banque nationale. Les deux émissaires multiplient les échanges de vues avec les experts français⁸⁵ avec la ferme volonté d'aboutir à un accord.

Selon Guia MIGANI dans son article « L'indépendance par la monnaie : la France, le Mali et la zone franc, 1960-1963 » paru dans la Revue « Relations internationales » aucune des parties ne voulait risquer un nouvel échec, préférant traiter dans le secret les différents aspects du problème monétaire malien avant d'engager officiellement des négociations qui ne seraient que la consécration d'un accord déjà intervenu en privé. Le premier pas sera franchi par le gouvernement malien en procédant à l'échange des billets de banque, une première façon d'assainir la circulation fiduciaire.

C'est ainsi qu'environ 3 milliards de billets de francs maliens seront tout bonnement retirés de la circulation⁸⁶. Par ailleurs, pour avoir les faveurs de Paris, le gouvernement malien procédera à la nomination comme Ministre des Finances de M. Louis NEGRE, qui a la réputation d'être apprécié par le gouvernement français pour son orthodoxie dans la gestion des affaires publiques. Enfin, pour donner plus de gage sur la réduction du train de vie de l'Etat, le Président Modibo KEITA ordonna la suppression de six chancelleries maliennes à l'étranger. Ces mesures fortes du gouvernement malien, qui vont au-delà du symbole, ont été salués par la communauté internationale et surtout par les voisins du Mali. Ces derniers ne cachaient plus leur impatience de voir la conclusion d'un accord entre Paris et Bamako, tant la mauvaise situation financière de leur voisin risquait de leur causer d'importants préjudices. L'Etat sénégalais ne parvenait plus à se faire payer régulièrement par le Mali les redevances d'utilisation du port de Dakar et du chemin de fer Dakar-Niger. Le retour du Mali dans l'Union Monétaire Ouest Africaine (U.M.O.A), en rétablissant la parité du franc malien avec le C.F.A., était synonyme de reprise des transactions normales.

Conscient d'avoir commis sinon une faute d'analyse, du moins une erreur d'appréciation, le Président Modibo Keita, reconnaissait, dans une déclaration à l'hebdomadaire Jeune Afrique : « Nous sommes en train d'apprendre et de nous former. Quand on apprend, on peut commettre des erreurs, on peut se laisser aller à suivre ses inclinations, en oubliant qu'on a la charge de tout un peuple. » Un aveu, rare de la part d'un chef d'Etat de la trempe de Modibo

⁸⁵ CHAFFARD Georges « *En négociant de nouvelles relations avec la zone franc, le Mali donne un exemple de réalisme* » article paru dans Le Monde Diplomatique, février 1967. Page 6

⁸⁶ JULIENNE Robert, « *Vingt ans d'institutions monétaires ouest-africaines, 1955-1975* ». L'Harmattan, 1988. P 341

KEITA. Mais l'option socialiste du Mali, dans la mesure où elle reste isolée en Afrique occidentale (en dehors du précédent guinéen), demeurait vulnérable.

En tentant d'assainir sa gestion monétaire et en retrouvant le soutien de la zone franc, le gouvernement malien savait qu'en contrepartie il devra peut-être rendre au secteur privé certaines activités déficitaires pour lesquelles l'appareil d'Etat n'est équipé ni en hommes ni en moyens⁸⁷. Cette nouvelle donne qui implique la transformation de l'économie malienne symbolisait également les limites du projet socialiste. Elle ne fera pas l'objet d'une adhésion facile au sein des dirigeants du parti gouvernemental. Les ministres Ousmane BA et Seydou Badian KOUYATE, considérèrent qu'il s'agit là d'une entorse aux principes d'un socialisme pur et dur dont ils se sont faits longtemps les inspirateurs. Mais entre un système économique-monétaire, en partie aménagé, mais encore sous l'influence l'ex puissance coloniale, et une indépendance monétaire sans amélioration du panier de la ménagère, les autorités maliennes ont choisi la première option, qui, par ailleurs, leur offre des garanties politiques non négligeables.

Pour la France également, l'adhésion du Mali à la zone monétaire franco-africaine avait une portée politique considérable. Non seulement elle représentait un instrument utile pour sauvegarder l'influence française contre les tentatives d'infiltration des puissances étrangères (notamment d'obédience communiste) mais elle représentait aussi la manifestation concrète d'un droit de regard sur la politique économique d'une ancienne colonie aux potentialités importantes.

Mais ce qui nous importe dans notre recherche tient plus à la forme qu'au fond. Il est notable de souligner la gestion « verticale » exercée par le pouvoir dans la négociation et la signature des accords économiques. Le débat sur ces questions, au demeurant, importantes n'était pas une priorité pour le président Modibo KEITA et les siens, dont l'objectif était de construire le pays, de lui rendre sa pleine souveraineté et de lui permettre de retrouver son rang dans le concert des Nations.

Ainsi fonctionnera le Mali post indépendant. Obsédé par redonner au pays sa grandeur d'antan, blessé par les humiliations consécutives à l'éclatement de la fédération du Mali, le président KEITA mena une politique inflexible, pour ne pas dire autoritaire.

⁸⁷ Actes du Colloque « *La France et l'outre-mer : un siècle de relations monétaires et financières* ». Colloque tenu à Bercy les 13, 14 et 15 novembre 1996, Paris, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 1998.

Par ailleurs, le climat de terreur exercé par la Milice populaire et les brigades dites « de vigilance »⁸⁸ vont entraîner des atteintes graves aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Cette posture d'Etat fort et puissant contrastait avec la situation économique désastreuse du pays, qui, étape par étape, va s'affaiblir, appauvrissant une grande majorité de la population et enrichissant outrageusement une élite privilégiée. En privilégiant la suprématie du Parti sur l'Etat, le pouvoir a nui au principe de neutralité de l'administration et la dénatura-tion de ses missions de service publics. Le clientélisme et la défense d'intérêts particuliers deviennent endémiques. Pour masquer les nombreuses difficultés auxquelles il fait face, le pouvoir emploie une rhétorique nationaliste agressive ou prend les apparences de la "normalité", notamment en appuyant l'émergence d'une opposition de façade sans jamais remettre en cause le système.

Pour conclure cette section, on peut retenir que le pouvoir de Modibo KEITA s'apparentait à un système politique dans lequel la loi, voire la Constitution, ne permettait, de fait, qu'à un seul parti de gouverner. Pour cause, en plus de contrôler l'agenda politique, l'US-RDA disposait du monopole de l'activité politique, ce qui, naturellement, concentrait le pouvoir entre les mains de ses cadres. En conséquence, ceux-ci tendaient à confisquer l'ensemble de l'activité de la société et ne toléraient pas l'existence de la contradiction, encore moins celle d'une opposition fut-elle républicaine.

Bien évidemment, comme l'autorise la constitution, d'autres formations politiques existaient, mais elles étaient subordonnées au parti dominant et constituaient plutôt des partis d'appoint au sein d'une coalition unique, que de vraies formations politiques d'opposition. Le rôle dirigeant de l'US-RDA et sa prééminence, aussi bien sur le gouvernement que sur l'organe législatif, a été l'une des caractéristiques majeures de la gouvernance politique sous le Président Modibo KEITA et paradoxalement l'un des facteurs déterminants de sa chute. Le centralisme exacerbé, dans la conduite des affaires publiques, peut être considéré comme l'une des causes majeures de l'échec de la première république du Mali.

Ce centralisme se ressentira également sur la politique économique mise en œuvre par le régime, engendrant des difficultés à satisfaire les besoins élémentaires des populations.

⁸⁸ Ces organisations populaires avaient initialement pour mission d'informer les populations sur les orientations et les missions du Parti. Elles avaient aussi, bien entendu, un rôle de propagande.

On peut, à ce titre, effectuer deux observations :

1- D'abord le désenchantement progressif des citoyens, confrontés à la fois aux modifications substantielles de leur environnement (urbanisation massive), et à la baisse induite de leur capacité économique⁸⁹.

2- C'est ensuite le fait que la politique économique de Modibo KEITA, inspirée du modèle marxiste-léniniste, instaura la nationalisation des entreprises, la création de nombreuses unités industrielles publiques et l'intervention de l'Etat dans tous les secteurs de la vie économique et sociale. Il est instauré un contrôle strict des prix et le commerce international confié à la Société Malienne d'Import-Export (SOMIEX) un organisme public. Pour couronner le tout, le Mali quitte la zone « franc » et crée sa propre monnaie, le franc malien en 1962.

Ces différentes mesures vont amener le pays à se heurter, très rapidement à plusieurs difficultés dont les plus significatives sont : le manque de cadres compétents, les faibles incitations à la production et les contraintes financières (sortie de devises, inflation).

Dans ce contexte difficile, le président Modibo KEITA est contraint de lâcher du lest. Il signe le 6 mai 1967 des accords de coopération monétaire avec le gouvernement français, sans toutefois rejoindre l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA). Mais les résultats escomptés tardent à se manifester dans le panier de la ménagère et très vite l'aura dont il bénéficiait lors de l'accession à l'Indépendance, s'érode, accentué par des mesures aussi impopulaires. Parmi ces mesures, on peut citer : le contrôle de la commercialisation des produits agricoles, l'obligation faite aux populations de consacrer une partie de leur temps à la culture des champs collectifs, le maintien de prix aux producteurs très bas et plus généralement la stratégie de transfert du surplus agricole vers le secteur non agricole.

En l'absence d'offre politique concurrente, les « projets » militaires ont en effet pu apparaître comme l'unique contre-solution institutionnelle viable aux dérives du pouvoir étatique. L'irruption des militaires sur la scène politique a répondu à une détérioration continue des conditions de vie des « populations » et d'un blocage des processus de renouvellement des élites en place. Leurs interventions ont alors représenté une contestation du jeu hégémonique du régime mono partisan et, éventuellement aussi, l'activation de référentiels de contestation qui avaient servi à mobiliser contre les gouvernements coloniaux.

⁸⁹ Analysé entre autres par le sociologue Guillermo O'DONNELL en utilisant le terme de « Desencanto », il traduit le mouvement de « grande déception » qui traverse le peuple.

Le coup d'Etat du 18 novembre 1968, qui mit fin au régime de Modibo KEITA a été, en partie, motivé par l'absence de mécanismes permettant une réponse à la demande sociale grandissante, isolant l'élite politique du parti unique de sa base naturelle et de ses soutiens.

Il convient d'ajouter à cela la marginalisation, voire la dépossession des forces armées de leurs prérogatives et leur « doublement » par des entités paramilitaires, dévouées exclusivement au régime US-RDA⁹⁰.

Mais la politique de centralisation du pouvoir par Modibo KEITA n'a pas eu que des effets négatifs, elle a permis la création, en très peu de temps, de plusieurs structures qui répondaient aux besoins essentiels des populations : des hôpitaux et centres de santé, des dispensaires et maternités, une pharmacie populaire avec des succursales dans toutes les grandes villes et chefs de lieux de cercles et des dépôts dans les arrondissements et les villages. Des écoles de formation de personnel de la santé, quatre écoles d'enseignement supérieur (ENA, ENSUP, ENI, INA) furent créées. L'éducation était perçue comme une des priorités du gouvernement. Ce dernier affichant clairement sa volonté d'instaurer un enseignement de masse et de qualité, susceptible de fournir des cadres de bon niveau, aptes à contribuer au développement du pays suivant la culture et les valeurs maliennes et selon le principe : « décoloniser les esprits ».

Parmi les mesures fortes adoptées pour atteindre cet objectif, l'enseignement fondamental passera de 6 à 9 ans, l'examen de fin d'études primaires sera supprimé. Une loi instituant le système éducatif est adoptée dès 1962 et un vaste programme de construction d'écoles est lancé. À la fin des années 1960, un tiers des garçons et 20 % des filles sont scolarisés, soit trois fois plus qu'en 1960 au lendemain de l'indépendance.⁹¹

Pour mieux affirmer la souveraineté nationale, le franc malien fut créé le premier juillet 1962⁹² et le 16 décembre 1966 fut inauguré le barrage de Sotuba sur le Niger, dans l'objectif d'assurer au Mali une autonomie énergétique.

⁹⁰ SANANKOUA Bintou, « *La chute de Modibo KEITA* » Collection Afrique Contemporaine, Ibrahima Baba KAKE – 1990

⁹¹ SANGARE Issa Balla Moussa « *Modibo KEÏTA - La Renaissance Malienne* » L'Harmattan - 2016

⁹² Selon les auteurs de l'ouvrage « *Le franc malien : Fausses ruptures ou vraies continuités dans les relations franco-maliennes ?* » Vincent GERONIMI, Boubacar Séga DIALLO, Lansiné SIDIBE, l'épisode de la déconnexion du Mali d'avec la Zone Franc, au-delà d'une volonté manifeste de rupture, est plus une péripétie du moyen terme que l'expression d'une réorientation durable des relations économiques extérieures du Mali.

Par ailleurs, avec l'africanisation des cadres et la création des sociétés et entreprises d'État, le président Modibo KEITA entendait « rendre aux Maliens la maîtrise de leur destin ». Le régime de Modibo KEITA a également donné une priorité à l'éducation de la jeunesse malienne, le service civique permettait de développer chez eux, un esprit patriotique et politique.

Des associations éducatives et culturelles sont créées partout dans le pays. Quant aux femmes, elles sont mobilisées autour d'organisations démocratiques au sein desquelles elles peuvent faire entendre leur voix. Symbole de la renaissance culturelle recherchée, le Mali adopte le 26 mai 1967, un nouvel alphabet pour transcrire le bambara, le fulbé, le songhaï et le tamasheq. Une diplomatie active était mise en œuvre, tournée vers le panafricanisme, l'anti-colonialisme et la paix. C'est ainsi qu'il soutient matériellement en 1961 le gouvernement provisoire de la Révolution Algérienne (GPRA), reconnaît officiellement le gouvernement « lumumbiste », aide les mouvements de libération en Angola, au Mozambique et en Guinée-Bissau. Le Mali fut également l'un des plus fervents défenseurs des militants anti-apartheid en Afrique du Sud.⁹³

Comme, on peut le constater, le régime Modibo KEITA a eu ses moments de gloire mais aussi sa période de remise en cause. On peut toutefois retenir que la toile de fond qui demeurera pendant ses huit années d'existence est le caractère fortement centralisateur de son pouvoir. Cette spécificité est restée un marqueur important de son passage à la tête de l'Etat malien. A sa chute lors du coup d'Etat militaire du 18 novembre 1968, son successeur remettra en cause bon nombre de son héritage, sans toutefois touché à cette spécificité.

⁹³ SANGARE Issa Balla Moussa « *Modibo KEÏTA - La Renaissance Malienne* » L'Harmattan -

SECTION II

L'EXPERIENCE MILITAIRE OU LA DERIVE AUTOCRATIQUE DU POUVOIR D'ETAT

La date du 18 novembre 1968 marque une profonde rupture dans l'histoire politique du Mali. C'est en effet ce jour que pris fin le pouvoir du président Modibo KEITA. Il est arrêté à une soixantaine de kilomètres de Bamako, par un groupe de jeunes officiers subalternes avec à leur tête, Moussa TRAORE, un jeune lieutenant de 32 ans, alors adjoint du directeur de l'école militaire de Kati créée quelques années plus tôt. Un Comité militaire de libération nationale (CMLN) composé de quatre capitaines et huit lieutenants ne tarda pas à être mis en place, le lieutenant TRAORE en prenant naturellement le commandement.

Pour beaucoup d'observateurs, ce coup d'Etat fut avant tout motivé par la dérive paramilitariste du régime au début de l'année 1968⁹⁴. Cette milice surnommée « armée du peuple », constituée en dehors de tout cadre légal, était en passe de dépasser en nombre l'armée régulière dont elle assurait, entre autres charges, l'encadrement informel. Fonctionnant comme une instance « rattachée » du parti unique, les responsables de la milice devaient généralement leur avancement à leur degré d'activisme au sein du parti. De ce fait, les forces de défense et de sécurité, qui sont pourtant les celles reconnues par la Constitution, étaient dépossédées des fonctions qui étaient supposées leur revenir et mises sous tutelle.

La grande muette, qui ne s'était jusque-là jamais opposée aux décisions politiques et qui exécutait l'ensemble des missions qui lui avaient été confiées, commençait à montrer quelques signaux d'alerte.

Ces signaux d'alerte étaient marqués :

D'une part par une césure de plus en plus forte entre les hauts officiers, affiliés au régime de parti unique, et les jeunes officiers cantonnés aux fonctions répressives et sans perspective d'avancements.

⁹⁴ SANANKOUA Bintou, « *La chute de Modibo KEITA* » Collection Afrique Contemporaine, Ibrahima Baba KAKE – 1990

D'autre part, par une crise de confiance, entre les officiers les plus jeunes et le parti unique, notamment par le biais de ses ramifications miliciennes au sein des forces de défense. Cette crise de confiance avait fini par introduire au sein de l'institution militaire un climat persistant d'insécurité personnelle, la peur d'une dénonciation planant sur chacun.

La trop forte présence de « l'armée du peuple » sur le terrain a, paradoxalement, amené l'armée régulière, à se considérer plus fortement en tant que corps « homogène », frappé des mêmes suspicions que le citoyen lambda et relativement comparable au plan social. La revendication corporatiste et la volonté de l'armée de retrouver ses prérogatives (notamment monopole de la violence physique légitime) ne sont pas étrangères aux motivations des instigateurs du coup d'Etat du 18 novembre 1968.⁹⁵

C'est par une ordonnance du 28 novembre 1968 que les nouvelles autorités militaires organisaient le fonctionnement institutionnel du nouveau régime. Première remarque, le gouvernement est composé de quinze personnalités, dont seulement trois militaires. Cette faible représentativité d'hommes en armes peut s'expliquer, en partie, par la volonté du pouvoir militaire, d'éviter toute considération hégémonique. La présence majoritaire des civils dans le gouvernement, était de nature à rassurer l'opinion nationale et internationale.

Une autre explication tient au fait que les militaires qui ont fait le coup d'Etat étaient essentiellement des sous-officiers et ne possédaient pas les compétences nécessaires pour exercer les fonctions ministérielles. Ceci, dans un contexte marqué par la nécessité d'assurer une continuité a minima des services publics.

Mais il s'agit, là encore, comme on le verra, d'un pouvoir autoritaire et centralisé entre les mains d'un chef unique, à qui la responsabilité « personnelle » du coup de force et la maîtrise de l'institution militaire assurent la légitimité.

⁹⁵ Interviewé le 27 octobre 2018 par le journal « Aujourd'hui Mali » Le colonel Youssouf TRAORE, un des instigateurs du coup d'Etat du 18 novembre 1968, justifiait l'intervention du CMLN en ces termes : « *Le régime de Modibo KEÏTA a eu la maladresse de commettre certaines erreurs qui l'ont décrédibilisé. Primo, la création d'une milice sous l'autorité de Koulouba fut plutôt un catalyseur du développement des contradictions sociales. Secundo, le coup d'Etat civil contre les institutions et le parti US-RDA qui a consisté à dissoudre illégalement les organes dirigeants de toutes les sections du parti, remplacés par les comités locaux de défense de la révolution. Tertio, l'opération Taxi, conçue et réalisée pour moraliser la vie politico- économique, ne put paradoxalement résister à la cupidité et au banditisme des miliciens, un tribunal populaire illégal, des condamnations arbitraires avant de se terminer dans les dunes de sable au nord par la liquidation physique des opposants par un peloton d'exécution* ».

Cette légitimité repose essentiellement sur la dénonciation des dérives des anciens gouvernements, l'idée de libération constituant la plus grande partie du capital initial de confiance. On ne devrait donc pas, à proprement parler, considérer cela comme une légitimité politique réelle, mais plus justement comme une légitimité négative, c'est-à-dire qui repose exclusivement sur le contraste « dramatique » entre les deux périodes considérées.

Il va alors s'agir pour le régime d'instituer très rapidement les bases d'une nouvelle légitimité, durable celle-là, et susceptible de tranquilliser pour plusieurs années les champs sociétaux inquiets et troublés. Cette légitimation se traduira sur le plan politique par la concentration du pouvoir aux mains de l'exécutif et sur le plan économique et social par l'adoption de politiques plus libérales.

PARAGRAPHE I

LA CONCENTRATION DES POUVOIRS AUX MAINS DE L'EXECUTIF

A la fin des années 80, lorsqu'il prit conscience que l'aggravation de la situation socio-politique, lui laisserait peu d'espoir à la tête du pays, Moussa TRAORE eu l'idée d'instituer un conseil présidentiel. La création de cet organe aux contours mal définis et dont le chef de l'Etat préside la destinée, n'est pas sans rappeler d'anciennes modalités d'organisation politique.

Dans les faits cependant, l'exercice réel du pouvoir gravitait bien autour du même cercle restreint de privilégiés. Moussa TRAORE veilla ainsi tout le temps à s'entourer de personnalités militaires qui lui sont proches, (on cite régulièrement l'exemple des généraux Baba DIARRA ou Filifing CISSOKO).

Avec le temps, et suivant les circonstances, le général TRAORE dut également s'attacher la bienveillance d'autres groupes de la société malienne⁹⁶.

⁹⁶ Notamment les commerçants. N'oublions pas que ceux-ci supportaient mal les contraintes du régime « socialiste » de Modibo KEITA et avaient réagi favorablement à l'annonce du coup d'État.

Mais si ces alliances de circonstance, supposées permettre au pouvoir de sécuriser son environnement, font écho à des pratiques sociales acceptées et permettent d'inscrire l'action quotidienne de l'Etat dans une « historicité fonctionnelle », elles ne sauraient affranchir le pouvoir politique de répondre à minima aux attentes légitimes des populations.

Faut-il rappeler que la création de l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM) était, avant tout, un instrument de légitimation du pouvoir militaire, marquant le passage d'une situation strictement militaire à un régime politico-militaire susceptible d'apporter des solutions aux problèmes des citoyens.⁹⁷

Sans entrer dans l'analyse des principales contradictions qui traversèrent le régime militaire de Moussa TRAORE, la fracture avec celui de Modibo KEITA tenait surtout à la question de l'exercice du pouvoir d'Etat, à l'usage de la violence, et à l'adoption d'un centralisme ne se revendiquant d'aucune idéologie.

A. Du centralisme sans référence idéologique

Le parti unique Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM) a été créée en même temps que la Constitution de 1974. Les militaires, alors au pouvoir depuis six ans, souhaitaient en faire l'instance suprême du pays. D'ailleurs le Secrétaire général du parti, également le Président de la République, également Chef des armées et de l'administration. Parce que cette structure avait une vocation englobante clairement affichée, son adoption se devait d'être «enrobée» des vertus d'une tradition bien ancrée, selon laquelle il n'était de parti que l'«Etat»⁹⁸.

Mais auparavant, le pouvoir militaire a eu recours à des méthodes supposées lui conférer une certaine légitimité.

Tout d'abord, le gouvernement provisoire issu du coup d'Etat du 19 novembre 1968 et constitué trois jours plus tard soit le 22 novembre, s'est présenté avec en son sein des personnalités ayant servi l'ancien régime.

⁹⁷ DIALLO Djibril : « *Le Mali sous Moussa TRAORE, les grandes réalisations de l'UDPM, parti de développement* » L'Harmattan Collection(s) : Mémoire, 2016 - 209 pages

⁹⁸ Union démocratique du peuple malien (U.D.P.M.): Statuts. Comité militaire de libération nationale - Éditeur ; République du Mali. 1974, 15 pages

C'est ainsi que M. Jean-Marie KONE héritera du portefeuille des Affaires étrangères⁹⁹. La constitution de 1960 est abrogée et c'est désormais une ordonnance qui tient lieu de « loi fondamentale ».

Les premières mesures adoptées par le gouvernement militaire concerneront la suppression de toutes références et mesures inspirées de l'idéologie marxiste, notamment en matière économique. C'est ainsi que seront démantelés les nombreux champs collectifs institués par le régime précédent. Le gouvernement militaire ordonna également la suppression du monopole de l'OPAM (Office des produits agricoles du Mali) pour l'achat et la distribution des produits de première nécessité¹⁰⁰.

D'autres mesures, d'ordre diplomatique, tendant à se démarquer de l'idéologie marxiste sont prises. Yoro DIAKITE, Chef du gouvernement provisoire, effectue une mission à Paris, avec comme objectif affiché : expliquer les raisons du coup d'Etat au Président De Gaulle et « réchauffer » les relations politiques avec Paris.

Par ailleurs, Valéry Giscard d'Estaing, trois ans après son accession au pouvoir, effectuera du 11 au 13 février 1977, la première visite officielle au Mali, d'un président de la République française depuis l'indépendance et confirme l'intérêt pour les autorités françaises de nouer avec la Mali des relations empruntées de cordialité et de respect mutuel¹⁰¹. Mais cette démarcation de l'idéologie marxiste ne signifie pas pour autant rupture totale avec les pays d'inspiration marxiste puisque le général SOKOLOV, ministre soviétique de la Défense, sera reçu à Bamako en mars 1972 dans la cadre de la signature d'accords de coopération militaire entre l'URSS et le Mali¹⁰².

⁹⁹ Jean Marie KONE fut membre du Bureau Politique de l'US-RDA, puis secrétaire général du RDA dans la région de Sikasso. Il a également été élu conseiller général du cercle de Sikasso. Il fut nommé vice-président du premier gouvernement du Mali. En 1960, il préside l'Assemblée nationale du Mali avant d'occuper différents postes ministériels dans le gouvernement.

¹⁰⁰ L'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM), crée en 1964, avait le monopole sur le commerce des céréales. L'office était chargé de la collecte des céréales au niveau des producteurs regroupés en coopératives agricoles installées à travers le pays. Ces coopératives jouaient le rôle d'assembleurs de céréales et transportaient les céréales jusqu'aux magasins de l'OPAM qui se chargeait ensuite de la distribution des céréales dans le pays.

¹⁰¹ Selon le communiqué publié à l'issue de la visite officielle de M. Valery Giscard d'ESTAING en République du Mali du 13 au 15 février 1977 : « *cette visite constitue une haute manifestation des sentiments d'amitié qui unissent les deux chefs d'Etat ainsi que les peuples français et maliens. Les entretiens qu'ont eus à cette occasion le Président Giscard d'ESTAING et le Président Moussa TRAORE se sont déroulés dans l'atmosphère de compréhension et de confiance mutuelle qui caractérise les relations traditionnelles entre la France et le Mali* » Présidence de la République française 15 février 1977.

¹⁰² DIALLO Djibril : « *Le Mali sous Moussa TRAORE, les grandes réalisations de l'UDPM, parti de développement* » L'Harmattan, 2016 - 209 pages

Cette démarcation ne signifie pas non plus la fin du centralisme, tel qu'il était pratiqué par le pouvoir précédent, bien au contraire. Votée le 2 juin 1974, la nouvelle constitution prévoit la désignation des parlementaires au suffrage universel mais institue un système de parti unique. Elle prévoit un chef de l'État élu pour une durée de six ans au suffrage universel et qui devra cumuler les fonctions de chef du gouvernement. Une Cour suprême chargée de vérifier la constitutionnalité des lois est instituée. Quant à l'Assemblée Nationale, elle demeure monocamérale. Les députés doivent se réunir en deux sessions annuelles dont la durée ne peut excéder deux mois. Le Parlement est chargé du vote des lois, une initiative en partage avec le Chef de l'Etat qui a la prérogative de le dissoudre.

Il faut noter que le texte fondamental du 2 juin 1974 fit évoluer le régime de gouvernement, passant d'un autoritarisme primaire à un pouvoir au relent « nationaliste ».

Par cette référence au nationalisme, il s'agissait de donner au peuple l'illusion que le pouvoir militaire agissait pour son bien, et non plus pour quelques parties étrangères. La « révolution » fut aussi syntaxique ; aux discours socialisants de Modibo KEITA succédait, opportunément, une conception résolument pragmatique du pouvoir au prix d'une violation des libertés les plus fondamentales.

B. Un pouvoir oppressif des libertés

Le régime oppressif de Moussa TRAORE fit ses premières victimes d'abord dans ses propres camps. Une année après son accession au pouvoir et prétextant une tentative de coup d'Etat fomentée par un de ses compagnons d'armes le capitaine Diby Silas DIARRA¹⁰³, Moussa TRAORE procède à un remaniement du gouvernement Yoro DIAKITE et devient chef du gouvernement, cumulativement à ses fonctions de chef de l'État. Il crée une Cour de sûreté de l'État qui prononcera la condamnation d'une trentaine de putschistes aux travaux forcés, la plupart mourront en détention. A son tour, l'ex chef du gouvernement, Yoro DIAKITE, après son limogeage, sera accusé d'être le cerveau d'un complot visant la sûreté de l'Etat. Il sera jugé en juillet 1972 et condamné aux travaux forcés, avant de mourir une année plus tard, dans les geôles du tristement célèbre bagne de Taoudeni au Nord du Mali.

¹⁰³ Figure emblématique de l'armée malienne depuis sous la première République, le Capitaine Diby Silas DIARRA, fut Commandant du Cercle de Kidal lors de la rébellion touarègue de 1963.

Dans la même veine, on peut rappeler les événements du 28 février 1978, marquant la rupture définitive entre Moussa TRAORE et ceux qui lui restaient comme co-instigateurs du coup d'Etat du 19 novembre 1968. C'est sur les antennes de Radio Mali, la radio nationale, que les populations maliennes vont entendre, par la voix du Chef d'Etat lui-même, l'arrestation de Kissima DOUKARA, ministre de la Défense de l'intérieur et de la sécurité, de Tiécoro BAGAYOKO, Directeur Général des services de sécurité et de Karim DEMBELE, ministre des transports et travaux publics. Les deux premiers mourront en détention et le troisième purgea sa peine au bagne de Taoudéni.

Lors d'un procès expéditif, tenu le 18 octobre 1978, les autres officiers (ils étaient au nombre de 43 officiers), accusés de conspiration n'auront pas un meilleur sort. Deux d'entre eux seront condamnés à mort (ils meurent en prison). Quelques mois plus tard, en janvier 1979, le président de la Commission nationale d'enquête, le colonel Joseph MARA, membre du CMLN, sera lui-même, arrêté, jugé et condamné.

La répression du pouvoir militaire ne s'arrête pas à ses propres contours. Une des franges sociales les plus importantes, c'est à dire les jeunes en milieu scolaire, vont subir les affres du régime¹⁰⁴.

En effet, à partir de novembre 1979 et durant les cinq mois qui suivront, le Mali est confronté à une grève scolaire et étudiante d'une ampleur sans précédent, à laquelle le pouvoir répond par la répression et par la fermeture de nombreux établissements. Le leader du mouvement étudiant, Abdoul Karim CAMARA, surnommé Cabral, étudiant en philo-pédagogie à l'Ecole normale supérieure (ENSUP) et président de l'Union Nationale des Elèves et Etudiants du Mali (UNEEM) est arrêté le 16 mars 1980, alors qu'il se trouvait en voyage vers la République de Guinée. Transporté au commissariat, il y sera soumis à la torture et contraint sous la violence à enregistrer un appel de fin de la grève, diffusé sur la radio nationale malienne. Il mourra le lendemain 17 mars 1980, des suites de ses blessures¹⁰⁵.

La répression violente portée au mouvement scolaire par le régime militaire et l'assassinat du

¹⁰⁴ NEDELEC Serge, « *La révolte scolaire malienne de 1979-1980. Essai d'histoire immédiate* », *Histoire africaine du XXème siècle. Sociétés, villes, cultures*, SEDET, cahiers n°14-15, 1993, pp. 19-44

¹⁰⁵ Le 16 mars 2014, Almahamoud SIDIBE, commissaire de police à la retraite, témoigne lors d'une conférence, des sévices infligés à Abdoul Karim CAMARA duit Cabral par la police, et reconnaît avoir amené le corps du jeune garçon à l'hôpital où un médecin a confirmé sa mort.

jeune leader étudiantin Abdoul Karim CAMARA, qui en a été le point culminant, fut un moment dramatique pour la jeunesse malienne. Elle marqua un tournant décisif dans l'installation de la torture comme modalité systématique de répression, appliquée aussi bien aux prisonniers politiques qu'aux acteurs de tout mouvement contestataire¹⁰⁶.

C'est ainsi que des citoyens maliens ont été arrêtés, séquestrés et torturés sous prétexte de déstabilisation de l'Etat et de ses institutions, alors qu'ils exprimaient simplement une opinion différente de celle du pouvoir en place.

Les autorités semblaient vouloir utiliser ces arrestations comme une arme de dissuasion pour prévenir d'autres délits d'opinion, et ce, alors que la liberté d'expression était le grand cri de ralliement de la contestation populaire. Cette méthode de gestion du pouvoir, autocratique et emprunte de violence et de torture persista quelques années encore. Mais au début des années 80, Moussa TRAORE s'employa à renouveler le plus régulièrement possible sa légitimité de chef de parti, multipliant les congrès ordinaires ou extraordinaires de l'UDPM, comme en 1981, 1982, 1985, 1987, 1988... Plusieurs mesures symboliques furent même quelquefois adoptées, telle que la diminution à trois ans des mandats ou l'acceptation des anciennes élites US-RDA au sein des structures UDPM¹⁰⁷.

Par ailleurs, la notion de développement fut placée au centre de l'action de l'Etat, les structures villageoises véhiculant doctement la ligne directrice du Parti.

Autre fait singulier à souligner, c'est la création des « Opérations de Développement Rural » (ODR)¹⁰⁸. Les ODR sont des Organismes à caractère technique, dotés de l'autonomie financière et de gestion, ils avaient en charge la coordination et l'utilisation des moyens nécessaires à l'exécution des programmes ruraux.

Les ODR s'appuyaient sur les différentes associations villageoises, ainsi que sur le « Ton », structures associatives à forte portée sociale. L'objectif y était identique ; il s'agissait, par leur intermédiaire, de faire accepter par le plus grand nombre, les réformes engagés par le

¹⁰⁶ DIALLO Modibo, « Anniversaire d'un Assassinat : 17 mars 1980 – 17 mars 2009 Cabral, un exemple de droiture », Journal 26 mars en date du 17 mars 2009

¹⁰⁷ LA VROFF D.-G., « Régimes militaires et développement politique en Afrique noire », *Revue française de science politique*, vol. 22, n°5, 1972

¹⁰⁸ La création des ODR par l'ordonnance n° 22 du CMLN du 24 mars 1972 furent l'une des réformes majeures des autorités militaires.

gouvernement. Les ressources de l'Etat permettant, dans les situations les plus délicates, d'«acheter» les bonnes loyautés. Ainsi, le recours aux ressources matérielles a constitué un vecteur privilégié d'allégeance et de légitimation. La « distribution » permit aux dirigeants de s'attacher les allégeances indispensables à leur tranquillité politique.

Toutefois, la dégradation des conditions économiques, sous le double effet des plans d'ajustements structurels et d'une prévarication insuffisamment maîtrisée, amena la diminution des capacités de redistribution. Le manque de ressources économiques disponibles engendra la perte d'une partie des soutiens des élites clientélistes traditionnelles. Le risque était alors pour le pouvoir en place, de voir se développer de nouvelles contestations, y compris au sein de l'appareil d'Etat ou du parti unique. A la « politique du ventre », pouvait désormais succéder un mouvement de plus en plus incontrôlable d'émancipation de tous les déçus des partages de la rente¹⁰⁹.

Un programme triennal de redressement économique et financier (1970-1972), fut certes lancé mais dès le milieu de 1972 et toute l'année 1973, une grave sécheresse éclata. Si le Nord du pays fut le plus touché (on estime à 40 % le pourcentage de cheptel détruit dans cette région) toute la République fut frappée, avec près d'un million de sinistrés.

Le déficit céréalier s'est chiffré à 260 000 tonnes en 1973 et 400 000 tonnes en 1974¹¹⁰, quant au PIB, il accusa une baisse de l'ordre de 10 % en seulement deux ans (1972 -1974).¹¹¹

Parce que les difficultés économiques avaient amené l'Etat à faire de plus en plus appel aux partenaires extérieurs, ceux-ci disposaient alors de moyens de pression utiles afin d'orienter les politiques publiques dans un sens servant au mieux leurs intérêts. Pensaient-ils également redorer leur blason en étant perçus par les populations comme des « contre-pouvoirs » à l'action politique arbitraire des dirigeants. Des Etats tiers, au nombre desquels l'ancienne puissance coloniale, ont de ce fait pu contribuer à peser sur les décisions politiques nationales

¹⁰⁹ SCHUSTER A., « *Vers la fin des régimes militaires en Afrique occidentale ? La voie suivie au Ghana, en Haute-Volta, au Mali et au Nigeria* », *Revue canadienne des études africaines*, Vol. XII, No 2, 1987

¹¹⁰ Parmi les documents les plus instructifs sur cette sécheresse au Sahel figure un volumineux travail de synthèse de M. Elliott BERG, élaboré par l'université du Michigan pour son centre de recherche sur le développement économique, intitulé *l'Évolution récente du Sahel*. M. Elliott BERG distingue les conséquences irréversibles de la sécheresse de celles qui peuvent être atténuées. Parmi les premières il cite les pertes humaines, les atteintes physiologiques définitives subies par les populations, les modifications écologiques irréparables. Parmi les secondes, il mentionne les effets sur la production agricole, sur le cheptel, sur le niveau d'activité économique des États, mais aussi sur les budgets et les balances des paiements.

¹¹¹ Article : « *Les difficultés financières de Bamako vont peser sur les entretiens franco maliens* », *Les Echos* 24 avril 1974.

et encadrer l'activité politico- institutionnelle de l'Etat sans qu'aucune voix ne puisse les contester.

De leur côté, et sous l'effet conjugué des premiers Plans d'Ajustement Structurels (PAS), les bailleurs de fonds et autres institutions financières internationales passèrent d'un statut d'assistance à celui de donneur d'ordres. C'est à ce moment que se situe le passage de la communauté internationale comme soutien au régime, à une fonction de «contre-pouvoir» arbitraire et en mesure de dicter ses conditions au déblocage de son aide.

Toutefois, la rupture ne fut pas simplement engendrée par les discours récurrents sur le renouveau des politiques africaines des chancelleries occidentales (dont le modèle idéal nous est fourni par l'exemple de la Baule de juin 1990 que nous évoquerons plus loin). Si le président Moussa TRAORE expliquait, à son retour de La Baule, qu'il était prêt à concéder sur certains aspects, il précisait toutefois qu'il lui serait difficile d'aller à l'encontre des traditions multiséculaires de son pays pour introduire le multipartisme¹¹². Il dû toutefois se résoudre à « ouvrir » l'économie comme le préconisaient les principaux bailleurs de fonds. Mais cette ouverture ne fut pas sans risque pour les populations maliennes et pour le régime en place.

¹¹² Interview de Moussa TRAORE, extrait de l'émission Archives d'Afrique – Alain FOKA, RFI – 15 janvier 2011

PARAGRAPHE II

L'ORIENTATION LIBERALE ET SES PREMIERS REVERS

La fin de la décennie 1970 fut marquée par une certaine libéralisation des secteurs clés de l'économie nationale et donc la fin du monopole de l'Etat sur ces secteurs. On se souvient que les premières mesures de retrait de l'Etat de la sphère de production concernaient le monde rural, avec la suppression des champs collectifs, symboles par excellence de l'ancien régime.

Cette fois-ci la rupture est plus franche, car il faut selon la formule consacrée, « assainir le secteur public » : baisse drastique du nombre de fonctionnaires et de leur salaire, assouplissement de la législation du travail, libéralisation du secteur bancaire, des prix et du commerce, suppression des taxes à l'importation etc...

La situation politique et économique du pays se dégrade rapidement et le gouvernement de Moussa TRAORE perd la confiance de la plupart des groupes sociaux qui furent ses traditionnels soutiens.

Une période trouble ne tarda pas à s'ouvrir. Entre 1969 et 1980, le Mali connaîtra cinq tentatives de coup d'état (août 1969, mars 1971, novembre 1976, février 1978 et décembre 1980) et autant de grèves menées par différents corps sociaux (avril 1969, mars 1971, janvier 1977, mai 1977, novembre 1979 et mars 1980). Les secteurs de l'éducation, de la santé et celui des infrastructures sont délaissés par le gouvernement. Les arriérés de paiements intérieurs s'accumulent et la dette extérieure ne cesse de croître. Devant la dégradation progressive de la situation économique, le Mali n'avait d'autres choix que de s'engager avec les institutions de Bretton Woods¹¹³ dans des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel. Ces différents programmes permettent de libéraliser les prix et le commerce, d'entamer une réforme de la fiscalité interne et externe, de restructurer ou de privatiser les entreprises publiques, de simplifier le cadre réglementaire régissant les activités économiques, de libéraliser les marchés céréaliers et d'améliorer l'efficacité du secteur cotonnier.

Quelques mots sur les deux institutions de Brettons Woods, la Banque mondiale et le FMI, initiatrices des Plans d'ajustement structurels.

¹¹³ Il s'agit de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire Internationale (F.M.I)

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) sont les plus connues des Institutions financières internationales. Elles ont, toutes deux, été créées à la fin de la seconde guerre mondiale par les accords de Bretton Woods (juillet 1944)¹¹⁴. L'objectif initial de ces Accords était de mettre en place un système qui prévient les crises et surtout de reconstruire l'Europe, alors dévastée par la seconde guerre mondiale, par l'octroi de prêts à long terme.

C'était notamment la mission de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Elle a ensuite élargi son champ d'action à l'ensemble de la planète et des activités économiques. Concernant l'Afrique et plus généralement les pays les plus pauvres, elle a créé en 1960 l'AID (Association internationale de développement), qui fut l'un des principaux créanciers du Mali.

Quant au FMI, sa tâche était de veiller à la stabilité du système financier international, prêtant à court terme à des pays ayant des problèmes temporaires de balance des paiements. Par la suite, les deux institutions, avec des nuances difficilement perceptibles, se sont faites les chantres de la mondialisation libérale, notamment à partir des années 1980, conditionnant leurs prêts à l'acceptation de plans d'ajustement structurel. Au FMI comme à la Banque mondiale, les États sont représentés par le principe « un dollar = une voix ».

Autrement dit, les États les plus riches, à commencer par les États-Unis, disposent d'un pouvoir exorbitant leur permettant de dicter leur loi au reste du monde. La plupart des initiatives de la Banque mondiale et du FMI ont eu des résultats mitigés voire contestables, que ce soit en Afrique subsaharienne pour la Banque mondiale ou plus récemment en Argentine pour le FMI¹¹⁵.

Concernant le PAS mis en œuvre au Mali au début des années 1980, nous nous proposons d'en analyser les conséquences sur deux secteurs essentiels : la Sécurité alimentaire et l'Éducation.

¹¹⁴ Accords signés à Bretton Woods en 1944 par quarante-quatre pays dans le but de coopérer pour garantir la stabilité monétaire internationale autour de la parité fixe entre le dollar et l'or (à 35 dollars l'once d'or)

¹¹⁵ Les autorités argentines avaient fait appel au FMI à la suite d'une crise monétaire en avril 2018. Mais les ajustements convenus n'ont pas stabilisé l'économie, qui a connu une des inflations les plus élevées au monde (54,4%), une baisse de la consommation, des fermetures de commerces et une augmentation de la pauvreté (32% en 2018) et du chômage (10,1%).

A – Les conséquences des P.A.S sur la sécurité alimentaire

Au lendemain de l'indépendance, la construction de la sécurité alimentaire était un des objectifs majeurs des politiques de développement au Mali, caractérisées par un interventionnisme étatique marqué. Les prix étaient alors fixés par les pouvoirs publics qui, à travers ses structures comme Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM) ou l'Office du Niger), assuraient la commercialisation des céréales, denrées essentielles de l'alimentation des populations.

L'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM), est née en 1964 par une volonté politique affichée, celle d'asseoir le monopole de l'Etat sur le commerce des céréales. A sa création, l'OPAM était chargé de la collecte des céréales au niveau des producteurs regroupés en coopératives agricoles. Ces différentes coopératives, installées à travers tout le pays, étaient chargées de rassembler les céréales puis de les transporter jusqu'aux magasins de l'OPAM qui se chargeait ensuite de leur distribution dans le pays.

S'agissant des prix au consommateur, leur fixation était opérée suivant le prix de revient de la céréale jusqu'à son lieu de vente, sans tenir compte des coûts de commercialisation, supportés par ses organismes. Les prix à la consommation étaient subventionnés par l'Etat qui payait à l'OPAM la différence entre ce prix et le prix de revient des céréales. Cette politique permettait aux consommateurs qui avait accès aux céréales vendues par l'OPAM, d'être à l'abri des fluctuations de prix et surtout de bénéficier de prix très bas¹¹⁶.

Parmi les critères de fixation des prix des denrées alimentaires, le pouvoir d'achat des consommateurs urbains était un des éléments les plus importants. La fixation des prix était confiée à l'Office de Stabilisation et de Régulation des Prix, un organisme public chargé de gérer les subventions financées à partir de ressources tirées pour l'essentiel des taxes spécifiques sur les hydrocarbures.

Sur le plan macro-économique non plus et notamment au regard de la balance de paiement, la politique de fixation des prix par l'Etat n'a pas obtenu les résultats escomptés. D'un statut d'exportateur net durant les années 60-70 le pays est passé à celui d'importateur de céréales. Par ailleurs, la mauvaise gestion a conduit à des déficits importants de l'OPAM, rendant la restructuration du marché céréalier inéluctable. C'est ainsi qu'au début des années 80 fut créé le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC).

¹¹⁶ « Note sur la problématique d'approvisionnement des céréales au Mali » PROMISAM Document de Travail no. 05-01 Bamako, Mai 2005

Les missions du PRMC étaient d'assurer le relèvement régulier des prix de céréales au producteur mais aussi la libération du commerce des céréales pour permettre un approvisionnement plus fluide des marchés, et un partage plus satisfaisant des activités entre secteur public et privé.

En résumé, on peut noter que la politique interventionniste de l'Etat, entamée au lendemain de l'indépendance, montra ses limites dès le début des années 80 (baisse de production, déficit de l'OPAM). Dans le cadre du Programme d'ajustement structurel (P.A.S.), les autorités politiques procéderont à la libéralisation de l'économie et donc du marché des produits céréaliers. Les prix étaient désormais fixés non plus par les structures étatiques mais par les conditions de l'offre et de la demande.

L'instabilité qui en découla, affecta négativement la capacité des ménages à revenus faibles à satisfaire leurs besoins alimentaires notamment dans les zones urbaines.

En fait, la libéralisation a certes conduit au développement d'un système d'approvisionnement performant des marchés, mais elle a rendu l'accès à l'alimentation plus difficile pour les populations à faibles revenus.

Si après la libéralisation, il y'eut l'existence d'un marché céréalier plus concurrentiel grâce à l'entrée de nouveaux opérateurs économiques et l'intégration du marché national au marché régional (du Burkina Faso et du Niger), on déplora une faiblesse dans la gestion du stock national de sécurité alimentaire¹¹⁷ car les opérateurs économiques étaient devenus les principaux acteurs du système de commercialisation.

Outre la collecte, ils assuraient la distribution et aussi bien l'importation que l'exportation. Les prix fluctuaient d'une année à l'autre. Une campagne agricole de bonne production céréalrière au Mali ne signifiant pas toujours une sécurité alimentaire pour les populations, notamment quand la demande dans sous-région est forte.

Et comme le Mali a une agriculture dépendante des aléas climatiques, pendant les années de mauvaise pluviométrie, la situation alimentaire devient catastrophique. Le pays est également en proie à de régulières invasions l'invasion acridienne, avec comme conséquence l'apparition de zones à risque alimentaire dans plusieurs endroits du pays.

¹¹⁷ Le Stock National de Sécurité (SNS) a été créé en 1974

Pour résumer, les P.A.S ont conduit au démantèlement d'un système national de sécurité alimentaire, basé sur la constitution par l'Etat, d'un stock national de sécurité, afin de maintenir les coûts abordables pour les populations, notamment en période de soudure et limiter la vulnérabilité des consommateurs aux fluctuations des prix. Par ailleurs, la constitution d'un stock public de sécurité est le moyen le plus sûr d'éviter une rupture des approvisionnements à court terme jusqu'à l'arrivée des importations ou de l'aide alimentaire.

B – Les séquelles des P.A.S sur le système éducatif

C'est le secteur de l'Education qui paiera le prix fort des mesures de libéralisation économique préconisée par les Institutions de Bretton Woods. Le régime de Moussa TRAORE donnera un coup d'arrêt brutal aux réformes engagées sous la première République, pour ce secteur¹¹⁸. Les conséquences ne se sont pas faits attendre. La fonction enseignante est dévalorisée, le corps enseignant et son syndicat, le Syndicat national de l'éducation et de la culture (SNEC)¹¹⁹ sont réprimés. A cela s'ajoutent les coupes budgétaires imposées par les organisations internationales (FMI, Banque mondiale) entraînant une baisse du budget de l'éducation nationale qui aura pour effets une diminution des effectifs enseignants, démotivés par des retards de paiements.

La réduction de la part des dépenses d'enseignement dans le budget de l'État et la hausse du coût des inputs matériels se sont accompagnés d'une augmentation des effectifs, de l'ordre de 80 à 100 élèves par classe. Parallèlement, les effectifs d'enseignants de l'enseignement fondamental baissent de plus de 10 % entre 1985 et 1990¹²⁰.

¹¹⁸ En 1962, le Mali, nouvellement indépendant, a opté pour une réforme de son système éducatif en l'adaptant aux réalités socio-économiques du pays, C'était au lendemain de la Conférence d'Addis-Abéba qui avait fixé pour tous les pays membres de l'organisation de l'Unité Africaine (OUA) des orientations similaires de politique scolaire. Une loi relative au système éducatif avait été adoptée par le régime Modibo KEITA. Cette loi « de programmation » prévoyait des constructions d'écoles, de recrutement, de formation des enseignants et de fourniture d'équipements.

¹¹⁹ Le SNEC est le principal syndicat du monde éducatif malien. Sa création remonte à 1945 avec la Section soudanaise du Syndicat national des instituteurs (SNI), dirigé par Mamadou KONATE. Le SNEC a participé activement aux nombreuses activités et événements ayant marqué la vie de l'école malienne, depuis les premières heures de l'indépendance. Il fut un des acteurs majeurs de la réforme de 1962 sur le secteur de l'Education au Mali.

¹²⁰ Rapport final du Séminaire sur le IVème Projet éducatif (7-12 mai 1990) – Bureau des Projets Education, Bamako, mai 1990

En 1980, la ruralisation ¹²¹ des écoles instaure leur autofinancement et les multiples antagonismes entre le régime de Moussa TRAORE et le monde enseignant ne feront qu'aggraver la désaffection des familles pour l'école. La baisse des dépenses courantes dans l'enseignement affectera essentiellement les équipements. L'augmentation du coût de l'enseignement par tête se traduit par une baisse du taux de scolarisation.

Entre 1968 et 1989, le taux de scolarisation passe de 29 % à 20 %. L'enseignement étant une des composantes de l'investissement humain, c'est-à-dire un service qui produit un revenu à terme et non dans l'immédiat, avec l'augmentation du coût de la vie et du prix des denrées alimentaires, sans compter la baisse des salaires réels, l'individu a vite fait de préférer consommer des biens de première nécessité, satisfaisant ses besoins immédiats au détriment d'un bienfait différé dans le temps. Cette tendance est particulièrement prononcée dans un pays comme le Mali, où le travail des enfants est largement répandu. L'abandon précoce des études avait atteint 50% dans les écoles primaires en milieu rural, car l'enfant qui quitte le système scolaire devient une source de revenus pour sa famille.

De plus, l'école devient le terrain de la lutte pour la démocratie. Des révoltes étudiantes éclatent en 1970 et 1972, puis de façon plus structurée en 1976/1977 et 1980. Elles sont violemment réprimées par le pouvoir. En réponse, allait naître une contestation nourrie par l'activisme croissant des membres de l'Union Nationale des Elèves et Etudiants du Mali (UNEEM). Elle allait surtout être l'œuvre de formations politiques plus ou moins clandestines, souvent structurées et dont l'influence auprès des populations devenait de plus en plus grandissante.

¹²¹ "La ruralisation de l'enseignement fondamental au Mali peut être définie comme un processus d'adaptation de notre système d'éducation aux réalités socio-économiques de notre milieu, un effort, une démarche tendant à obtenir une interaction réelle entre environnement et école à créer esprit scientifique à partir des activités concrètes/champs, jardinage, élevage, pêche, artisanat, industrie... etc. , en vue d'une meilleure formation et d'une insertion véritable de la jeunesse dans le milieu qu'elle est appelé à transformer. Elle doit préparer la jeunesse aux études supérieures ou lui permettre aux niveaux intermédiaires, de s'inscrire dans un circuit de production". Sikasso, Décembre 1976 - Séminaire national sur la ruralisation.

CHAPITRE II

LA DECOMPRESSION DU POUVOIR POLITIQUE ET SES EFFETS

La décompression du pouvoir d'Etat a été au Mali, le fruit de contestations politiques réprimées dans le sang. Jusque récemment, peu de recherches étaient consacrées à l'analyse profonde de ces contestations politiques. Ce sont les aspects idéologiques qui ont été surtout mis en avant par les rares chercheurs ayant abordé la problématique. Et parmi les ouvrages publiés, certains ont été fortement influencés par le paradigme victimaire des récits du passé. De ce fait, en concordance avec les témoignages sur les horreurs commises par la dictature Moussa TRAORE, ces analyses considéraient la clandestinité forcée des acteurs de la révolution de 91, comme des expériences inhérentes à la lutte politique.

Il faut se référer à d'autres sources comme les rapports publiés par les institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies ou par les différentes organisations (locales et internationales) de défense des droits de l'homme pour avoir une opinion moins biaisée de la problématique.

Il est indéniable que la persécution et la torture étaient intimement liées à l'expérience de la clandestinité militante, et nombreux témoins et les historiens ont mis l'accent sur cet aspect¹²². La clandestinité ne peut être dissociée de la terreur d'État mise en place par le régime militaire de Moussa TRAORE, car elle en est un produit. Pourtant, il nous semble crucial de pouvoir analyser la manière dont la clandestinité politique a été pratiquée ou envisagée dans la continuité de l'expérience militante. Placer au cœur de l'analyse, la perception du fait clandestin, en élargissant les bornes chronologiques, permet d'ouvrir les perspectives de l'étude de la militance de l'époque. Sur le plan de politique, on peut noter que dès 1969, avec la création, par l'avocat Maître Demba DIALLO, de l'Union des Forces Démocratiques (UFD), une offre politique se structure progressivement. C'est au tour du Regroupement des Patriotes Maliens (RPM) de voir le jour en 1974, suivi du Parti Malien pour la Révolution et la Démocratie (PMRD) en 1981.

¹²² DIARRAH Cheick Oumar, « *Mali, bilan d'une gestion désastreuse* » Editions l'Harmattan 1990

Au nombre des dénominateurs communs à ces différentes organisations, des thématiques très générales, allant de la lutte contre la dictature au combat pour le multipartisme, en passant par la défense des libertés fondamentales. Cependant il faut attendre la fin des années 1990 pour voir l'irruption sur la scène des premières organisations locales revendiquant clairement l'avènement de la démocratie.

A titre d'exemple, on peut citer, le Comité d'initiative pour la démocratie (CNID) créé le 19 octobre 1990, suivi de quelques jours par l'Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA) puis, enfin, l'Association des élèves et étudiants du Mali (AEEM). Constituées sous forme d'associations, ces trois entités vont jouer un rôle majeur dans la chute de Moussa TRAORE.

Mais c'est surtout à l'extérieur du Mali que les organisations les mieux structurées sont apparues. Elles seront d'ailleurs à la base de l'éclosion de nombreuses organisations politiques. C'est le cas du Front Démocratique des Patriotes Maliens et le Front national démocratique et populaire créé en France, respectivement en 1979 et 1987. Ces formations vont contribuer à l'émergence d'une alternative politique crédible sur lesquelles les organisations locales allaient pouvoir s'appuyer. Peu après leur création, les nouveaux partis disposaient de suffisamment d'audience pour prendre l'initiative d'organiser des manifestations. Le 9 décembre 1990, la première marche populaire était organisée par l'ADEMA. Un millier de personnes y participaient, malgré les menaces répétées du régime et la forte présence des militaires sur les lieux de la manifestation¹²³.

Le CNID lui emboîta le pas, le 10 décembre 1990, en organisant une manifestation regroupant encore plus de participants. Puis, lors de la marche commune aux deux mouvements, près de cinquante mille personnes s'étaient regroupées pacifiquement pour exiger l'instauration du multipartisme intégral. Au même moment, une contremarche du parti unique ne réunissait que six mille participants. Face à la faiblesse visible du parti au pouvoir à mobiliser ses troupes, le mot d'ordre des partis se radicalisait, il s'agissait désormais de « faire chuter le régime militaire ». En 1978, dix ans après son accession au pouvoir, Moussa TRAORE déclarait : « Je ne vais pas rater le rendez-vous avec l'histoire. Je n'ai pas peur de la démocratie, je vais l'instaurer »¹²⁴. Il n'en fut rien.

¹²³ DIARRAH Cheick Oumar, « *Mali, bilan d'une gestion désastreuse* » Editions l'Harmattan 1990

¹²⁴ « *De la médiocrité à la boucherie : le règne de Moussa TRAORE au Mali (1968-1991)* », Jeune Afrique

Ainsi, quand il déclarait en 1990 dans un discours retransmis à la télévision nationale malienne : « *Les responsables du parti n'ont pas du tout estimé que la perspective du multipartisme était un risque grave à écarter. Mais le parti a décidé qu'il fallait l'expliquer au peuple et à partir de la base parce qu'il s'agit d'une affaire nationale que les seuls dignitaires ne peuvent trancher depuis Bamako* » peu de citoyens maliens avaient foi en ses propos. Cette allocution avait d'ailleurs été jugée comme une énième « feinte » du chef de l'Etat malien, pour gagner du temps et classer aux oubliettes, une revendication qui était pourtant essentielle pour nombre de ses concitoyens.¹²⁵

Au total, la présence militaire au pouvoir durera vingt-trois années, ponctuées de règlements de comptes entre frères d'armes, de complots réels ou imaginaires, d'emprisonnement de contestataires et d'exécutions sommaires d'adversaires politiques.

Par ailleurs, miné par la corruption au milieu des années 80, le pays n'arrivait plus à payer les fonctionnaires à la fin de la décennie. Pendant ce temps, un mouvement pour la démocratie, encore souterrain, s'organise. Il émerge réellement en 1990 renforcé par le Discours prononcé par le Président François MITTERRAND à l'occasion de la seizième Conférence des Chefs d'Etat de France et d'Afrique, à La Baule le 20 juin 1990, et dont il convient d'évoquer brièvement le contexte et les enjeux.

Le Président français, François MITTERRAND, prononça le 20 juin à la Baule, un discours annonciateur d'un renouvellement du cadre des relations franco-africaines. Il s'exprimait en ces termes : « *Le vent de liberté qui a soufflé à l'Est devra inévitablement souffler un jour en direction du Sud. Il n'y a pas de développement sans démocratie et il n'y a pas de démocratie sans développement* »¹²⁶. Après avoir rappelé qu'il considérait le développement comme « un élément indissociable des progrès de la démocratie », le Président François Mitterrand précisait que la France liera désormais tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté. Là réside tout l'aspect novateur du discours de La Baule. Désormais la chose est dite : l'aide de la France aux Etats africains sera subordonnée à l'avancée du processus de démocratisation.

¹²⁵ DIARRAH Cheick Oumar, « *Mali, bilan d'une gestion désastreuse* » Editions l'Harmattan 1990

¹²⁶ Extrait du discours du Chef de l'Etat français François MITTERRAND au Sommet France – Afrique – La Baule, 20 juin 1990

Il convient de rappeler qu'au moment du Sommet de la Baule, 31 pays d'Afrique subsaharienne, dont 22 francophones avaient déjà instauré le multipartisme, 17 avaient adopté de nouvelles constitutions, et une cinquantaine de consultations générales avaient été organisées qu'il s'agisse de référendums constitutionnels ou d'élections législatives ou présidentielles¹²⁷. L'engagement d'autres pays, au nombre desquels le Mali, vers l'ouverture politique se faisait encore attendre. Il a suffi de quelques semaines après le Sommet de la Baule, pour que les manifestations d'étudiants se multiplient au Mali. Elles prennent de l'ampleur du 22 au 24 mars 1991 et la répression qui s'en est suivie aura des conséquences dramatiques : on déplora entre 160 et 200 morts recensés rien que dans la capitale Bamako. Ces douloureux événements ont fortement indigné le citoyen malien, mais aussi la communauté internationale. C'est ainsi que dans la nuit du 26 mars 1991, un groupe d'officiers, mené par le lieutenant-colonel Amadou Toumani TOURE se décide à mettre un terme au pouvoir de Moussa TRAORE. Pour les Maliens, c'est le début d'une nouvelle ère, placée sous le signe de la démocratie, des libertés individuelles et espèrent-ils du progrès social.

La leçon à tirer du régime militaire de Moussa TRAORE est que la négation des libertés fondamentales, la violence et l'arbitraire peuvent amener les citoyens à des poussées révolutionnaires dont on ne peut préfigurer l'issue. Pour le régime militaire, elle fut fatale. Ajoutons que les divisions profondes au sein de la haute hiérarchie de l'armée y ont certainement contribué.

La chute de Moussa TRAORE fut également une conséquence de l'aggravation du despotisme et de la mainmise de sa famille (plus précisément de sa belle-famille) sur les richesses du pays.¹²⁸ Elle suscita de l'espoir pour une grande partie de la population malienne et de l'inquiétude pour les courtisans du pouvoir. La grande mobilisation qui s'était opérée, en particulier chez les jeunes et les femmes, contre le pouvoir dictatorial a constitué, à elle seule, une aspiration forte pour la démocratie. C'est pourquoi, dès le 31 Mars 1991, par l'Acte constitutionnel N° 1-CTSP, le Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP), l'instance gouvernementale mise en place juste après le coup d'Etat, a rétabli le pluralisme

¹²⁷ « *Le discours de la baule et les processus démocratiques en Afrique. Contribution à une problématique de la démocratie et du développement dans les pays d'Afrique noire francophone* » Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, présentée par François TABI AKONO. Sous la direction de Robert PONCEYRI. Université de Clermont-Ferrand 1. 1995

¹²⁸ DIARRAH Cheick Oumar, « *Mali, bilan d'une gestion désastreuse* » Editions l'Harmattan 1990

politique au Mali¹²⁹. Fruit des débats et résolutions issus des travaux de la Conférence nationale, tenue de Juillet à Août 1991, la nouvelle Constitution est adoptée par référendum le 12 Janvier 1992 et promulguée le 25 Février de la même année.

Avant d'analyser en profondeur la Constitution du 25 février 1992 et la nature du régime politique qu'il instaure, il convient de préciser brièvement le contexte de son élaboration. L'organisation d'une Conférence Nationale a été une préoccupation majeure des autorités de la transition¹³⁰. Elle s'est tenue dans un contexte marquée par une forte volonté d'ouverture démocratique, notamment sur le plan de la liberté de création et d'exercice des partis politiques, et a permis de traiter les questions liées à l'état de la nation, aux grands projets de développement du pays (décentralisation, organisation des pouvoirs, loi fondamentale, loi électorale, charte des partis politiques, sécurité nationale, etc.)¹³¹.

Par ailleurs, outre l'adoption de la Constitution par voie référendaire le 25 février 1992, la période de transition a été marquée par l'organisation des élections présidentielles, la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation, ainsi qu'une tentative de résolution de la rébellion touarègue¹³². Discuté au sein de la Commission « Constitution » de la Conférence Nationale, Le projet de constitution a fait l'objet de débats passionnés, voire houleux. Certains membres de la Commission ont critiqué sa trop grande ressemblance avec la Constitution de la Vème République française, dont elle serait une « pâle copie ». Son manque d'originalité ne la permettait pas, selon ses détracteurs, à faire face aux exigences et soubresauts d'une démocratie en construction.

Instituant un régime fondamentalement parlementaire, avec néanmoins une quasi tutelle de l'exécutif sur le Parlement, la Constitution de 1992, effectue en effet des emprunts substantiels à la constitution française de 1958.

¹²⁹ Le CTSP a été institué le 31 mars 1991

¹³⁰ Il faut rappeler qu'en cette période, les Conférences Nationales apparaissaient comme un mécanisme innovant et spécifique auquel a eu recours un certain nombre de pays. Ce fut pour la première fois au Benin où elle connut un certain succès. Les conférences nationales deviendront l'une des principales revendications dans plusieurs Etats d'Afrique subsaharienne francophone. L'expérience sera reprise au Gabon, au Congo, au Niger, au Mali, au Togo, au Zaïre et au Tchad.

¹³¹ Pour l'ancien ministre malien M. Ousmane SY, D'un point de vue institutionnel, la Conférence Nationale opère une mutation constitutionnelle qui exige un changement de repères, car la phase de mutation correspond à ce que certains analystes qualifient de phase a-constitutionnelle puis pré constitutionnelle. Elle correspond ainsi à la mise en place d'un nouvel ordre juridique qui implique des transformations sociales cruciales. « Dialogue National au Mali : Leçons de la Conférence Nationale de 1991 pour le processus de sortie de crise ». Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA- Mali) Aout 2016.

¹³² TOURE, Amadou Toumani (1992) « *L'expérience de la transition démocratique au Mali (26 mars 1991)* », Discours prononcé le 8 juin 1992.

SECTION I.

LA DEMOCRATIE COMME LEITMOTIV

A la suite des concertations issues la Conférence Nationale, les maliens ont clairement affirmé qu'ils prenaient fait et cause pour la démocratie, comme système de gouvernance politique, avec tout ce que cela comporte d'exigence de respect des règles et principes mais aussi de préservation des droits et libertés. Ils ont voulu se donner les moyens appropriés de limiter l'exercice arbitraire des pouvoirs des gouvernants, notamment, en conférant la souveraineté au Peuple lui-même et en limitant les pouvoirs des gouvernants, par des normes constitutionnelles¹³³.

Etaient désormais garantis la liberté et l'égal accès au pouvoir politique, à travers l'organisation d'élections pluralistes, participatives et régulières, le droit de vote inclusif, la liberté des partis politiques etc...

Les droits fondamentaux sont également désormais garantis, ainsi que le respect des libertés civiles et son corollaire, la participation active des citoyens au processus politique. En outre, sont intégrées dans la constitution, les dispositions issus des pactes internationaux relatifs aux droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels et au titre desquelles on peut relever les procès équitables, les libertés civiles, et les droits sociaux.

Ces dispositions comprennent aussi la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, la liberté de circulation, la liberté de religion, l'intégrité et la sécurité des personnes, l'égalité des groupes sociaux, l'égalité des sexes et le bien-être élémentaire.

Les citoyens ont également, lors de la conférence nationale, opté pour un système politique privilégiant la séparation des pouvoirs impliquant le contrôle efficace de l'exécutif par le Parlement et l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Cela suppose l'impartialité de l'administration, sa neutralité à l'égard du pouvoir politique et l'absence de corruption en son sein.

¹³³ BODIN Jean et HOBBS Thomas, par exemple, que l'on peut considérer être les pères de la théorie de la souveraineté, pensaient que sans l'institution d'un souverain qui jouissait de pouvoirs absolus et illimités, la société était condamnée au chaos et à l'anarchie.

PARAGRAPHE I.

UN REGIME POLITIQUE A PRIORI PARLEMENTAIRE

La Constitution, également appelée Loi Fondamentale est la loi suprême qui organise le fonctionnement de l'Etat et fixe le statut des différents pouvoirs en garantissant des libertés aux citoyens. Ainsi, selon la théorie de la hiérarchie des normes, la Constitution se trouve être la loi fondamentale qui légitime toutes les normes inférieures¹³⁴. Cette théorie est complétée par le principe de constitutionnalité, qui indique que la Constitution est le principe suprême du droit d'un État et que son respect, obligatoire et nécessaire, est assuré par une cour constitutionnelle, que ce soit un Conseil constitutionnel (comme en France) ou une Cour suprême (comme aux États-Unis). La constitution est, de ce fait, une œuvre humaine et comme telle, elle n'est pas parfaite, elle est appelée à évoluer avec la société qu'elle est censée organiser¹³⁵. La révision de la constitution c'est-à-dire la modification de certaines de ses dispositions est le moyen le plus utilisé pour l'adapter aux changements, et répondre aux attentes des populations.

La Constitution, adoptée par référendum le 12 janvier 1992 et promulguée le 25 février 1992, a été l'acte fondateur de la III^{ème} République du Mali. Elle a instauré un régime parlementaire, se distinguant du régime d'assemblée par l'existence de mécanismes de régulation en cas de désaccord entre l'exécutif et les assemblées parlementaires. La principale caractéristique de ce type de régime réside dans la nécessité pour le Gouvernement de disposer de la confiance de la majorité parlementaire pour pouvoir gouverner. Il devient ainsi responsable devant elle et son chef, en l'occurrence le Premier ministre, qui doit remettre sa démission s'il ne dispose plus d'une majorité au Parlement.

Le renversement du Gouvernement ou la dissolution apparaissent ainsi comme deux mécanismes de régulation permettant de surmonter les tensions qui peuvent survenir entre le Gouvernement et sa majorité. La dissolution présente, en outre, l'intérêt de solliciter l'arbitrage des électeurs.

¹³⁴ Cette théorie est notamment développée par le juriste Hans KELSEN, théoricien du droit et fondateur du normativisme. Selon sa thèse, chaque règle de droit est légitimée par une règle de droit supérieure et à laquelle elle doit être conforme. Par exemple, le règlement est inférieur à la loi, elle-même inférieure aux traités, inférieurs à la Constitution.

¹³⁵ Voir, par exemple, les réflexions de Gérard MAIRET sur l'exigence d'adapter la Constitution à la société. « Le principe de souveraineté, Histoires et fondements du pouvoir moderne », Paris, Éditions Gallimard, 1997. 316 P.

Ces mécanismes sont prévus dans la Constitution du 25 février 1992 qui consacre par ailleurs le principe de la séparation des pouvoirs, distinguant trois fonctions principales : la fonction d'édiction des règles générales (ou fonction législative), la fonction d'exécution de ces règles (ou fonction exécutive et la fonction de règlement des litiges (ou fonction juridictionnelle).

A. La consécration du principe de la séparation des pouvoirs

Dans « *De l'esprit des lois* », MONTESQUIEU aurait été le premier à ériger une théorie selon laquelle, au sein d'un État, et afin que tout despotisme soit écarté, devraient se trouver trois « pouvoirs » confiés à des personnes ou à des corps distincts. Il s'agit des « pouvoirs » exécutif, législatif et judiciaire. En pratique, ces trois pouvoirs devraient être rigoureusement séparés afin que le même corps qui élabore la loi ne puisse l'exécuter ou rendre la justice et inversement¹³⁶.

MONTESQUIEU serait, avec cette doctrine de la séparation des pouvoirs, le fondateur du « constitutionnalisme des lumières ». La portée de sa doctrine aurait dépassé les frontières européennes et son influence prépondérante sur de nombreux constituants à la fin du XVIII^e siècle. Aux Etats Unies d'Amérique, les théoriciens vont fortement s'inspirer de la théorie des séparations des pouvoirs pour ériger leur « régime présidentiel ». En France, les révolutionnaires de 1789, vont également s'en inspirer.

Deux cents ans plus tard, la Constitution malienne du 25 février 1992 ne dérogeât pas à cette règle. En effet, elle consacre également la séparation des pouvoirs, afin que chacun des trois pouvoirs soit exercé par des organes distincts, indépendants les uns des autres, tant par leur mode de désignation que par leur mode de fonctionnement.

Ainsi, le pouvoir législatif est exercé par une assemblée représentative (l'Assemblée Nationale) le pouvoir exécutif est détenu par le chef de l'État et les membres du Gouvernement, la prérogative de rendre la justice revient aux juridictions.

¹³⁶ En ce qui concerne le législatif et l'exécutif, Montesquieu n'aurait semble-t-il pas employé le terme de « séparation » lui préférant celui de « collaboration » ou « distribution ». Cette distribution n'est donc qu'organique ; les fonctions sont mélangées, l'objectif étant un contrôle mutuel des pouvoirs, afin d'empêcher le despotisme.

Le but recherché étant d'assurer l'équilibre des pouvoirs selon l'adage : « Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». ¹³⁷ Cependant, pour éviter que chacun des pouvoirs n'abuse de ses prérogatives, provoquant un blocage dans le fonctionnement des institutions, comme cela fut le cas en France sous le Directoire (1795-1799) et sous la IIe République (1848-1851) une séparation trop stricte des pouvoirs n'a pas été privilégiée par le constituant malien. Ce dernier lui a préféré le principe de la « collaboration » des pouvoirs, qui donne au chef de l'Etat la faculté de dissoudre le Parlement, au pouvoir législatif celle de renverser le Gouvernement, et aux magistrats du parquet d'être soumis à l'autorité hiérarchique du Gouvernement.

Par ailleurs, se référant à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui dispose que "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution", le constituant malien de 1992 a fait du principe de séparation des pouvoirs le corollaire indispensable de la protection des droits naturels de l'homme : le contrôle mutuel qu'exercent les trois pouvoirs les uns envers les autres préserve l'individu des atteintes à ses droits fondamentaux. Dans le même temps, la séparation des pouvoirs constitue un obstacle à l'arbitraire et à la tentation du pouvoir personnel, puisqu'aucune personne ne peut concentrer entre ses mains la totalité des attributs de la souveraineté.

B. Mais une quasi tutelle de l'Exécutif sur le Parlement

Le régime politique instauré par la Constitution du 25 février 1992 est en théorie de nature parlementaire avec une séparation souple des pouvoirs, mais en théorie seulement. Car, dans la pratique, le fait majoritaire qui exige la docilité du pouvoir législatif, a relégué le rôle du Parlement en une banale chambre d'enregistrement.

Consistant pour le Gouvernement, à disposer d'une majorité stable et fidèle, sur laquelle il peut s'appuyer tout au long de son mandat, le fait majoritaire permet au Président de s'imposer définitivement comme chef de l'État.

« Lorsque le Président, le Gouvernement et la majorité parlementaire appartiennent à la même majorité, se crée une « soudure » entre ces trois pouvoirs théoriquement séparés et

¹³⁷ MONTESQUIEU, par cette citation, invite à ce que le pouvoir soit organisé de telle sorte à comprendre en lui-même ses propres garde-fous.

dont la fusion donne naissance au pouvoir majoritaire. Dès lors, le député n'est plus seulement un représentant de sa circonscription mais le membre d'un tout, la majorité, qui inclut le gouvernement, et envers laquelle il est contraint à une obéissance, plus ou moins forte selon les personnalités et les humeurs. Le fait majoritaire autour duquel s'ordonne la vie politique française depuis 1962 dessine une nouvelle forme de séparation des pouvoirs. Celle-ci ne s'établit plus entre les pouvoirs législatif et exécutif mais entre la majorité et l'opposition » c'est ce qu'écrit le Professeur Julie BENETTI pour définir le concept du fait majoritaire et expliquer en quoi la majorité présidentielle sert de référence à l'agencement des forces politiques pour l'élection des parlementaires.¹³⁸.

De cette conjonction découle une tutelle de l'Exécutif, représenté par le Président de la République, sur le Parlement composé d'une majorité parlementaire issue du parti présidentiel, disciplinée et docile. Alors que l'élaboration des textes législatifs constitue la fonction traditionnelle du parlement, il est significatif de constater que l'essentiel des votées par l'Assemblée Nationale du Mali est d'origine gouvernementale.

Autrement dit, c'est donc le gouvernement qui élabore, par le biais de son administration, la plupart des textes de lois qu'il soumet ensuite au parlement. L'image d'un parlement « chambre d'enregistrement » trouve ici toute sa justification. La fonction décisionnelle du parlement est donc réduite au strict minimum, tant les lois qui émanent directement de lui sont minoritaires et peu déterminantes.

Le contrôle parlementaire, mission essentielle des députés, ne s'exerce plus aussi fréquemment qu'il devrait l'être, en témoigne le faible nombre de vote de motions de censure. Aussi le parlement est-il devenu bien plus le lieu de la contestation des députés de l'opposition, qu'une chambre exerçant véritablement le travail législatif ou le contrôle effectif de l'action du gouvernement.

Cette discipline majoritaire, si elle est gage d'efficacité dans la conduite des affaires publiques, du moins sur le plan procédural, pose problème en termes d'équilibre des pouvoirs et même d'exigence démocratique. Car la légitimité du gouvernement est assurée, non pas par le Parlement, mais par un Président élu au suffrage universel.

Le gouvernement n'est donc politiquement responsable en pratique que devant ce personnage inamovible durant son mandat, la Constitution du 25 février 1992 ne prévoyant pas la mise en

¹³⁸ BENETTI Julie « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime », *LPA*, n° 138, 10 juillet 2008, p. 20-25.

jeu de la responsabilité présidentielle par le référendum.

En pratique, le gouvernement est responsable uniquement devant le Chef de l'Etat et dans une moindre mesure, devant l'opinion publique. Mais en aucun cas devant le Parlement¹³⁹. Cette mise sous tutelle de la représentation nationale n'est pas sans conséquences sur la prise en compte de la demande sociale des populations. Une demande sociale dont la satisfaction passe nécessairement et avant tout par la reconnaissance des libertés et droits fondamentaux.

PARAGRAPHE II

LA RECONNAISSANCE DES LIBERTES ET DROITS FONDAMENTAUX

Au Mali, la reconnaissance par l'Etat de Droits et Libertés fondamentales au citoyen, a été essentielle pour l'ancrage de la démocratie. L'élaboration et l'effectivité du cadre légal et institutionnel de ces libertés et droits fondamentaux sont devenues réalité en 1992 avec le principe de la soumission de l'Etat au droit. La reconnaissance des droits et libertés fondamentaux part du postulat de la supériorité des droits essentiels sur le pouvoir normatif du souverain.

Il était attendu de la consécration de ces dispositions, un changement notable dans les relations entre la puissance publique et le citoyen ainsi que dans la construction de la cohésion sociale.

Nous allons, dans un premier temps, évoquer les grands principes en la matière, énoncés dans la Constitution ainsi que la problématique de leur protection.

En second lieu, nous aborderons l'impact sur le champ social, de la reconnaissance d'une liberté spécifique : la liberté d'association.

¹³⁹ CISSE Aly « *Mali: Une Démocratie à refonder* » Editions l'Harmattan. Collection Etudes Africaines. 2006

A. L'énoncé de grands principes et la problématique de leur protection

Tirant les leçons du passé, le constituant de 1992, avait à cœur d'attribuer, dans la norme juridique la plus élevée, une place de choix aux droits et libertés fondamentales.

Au regard des données de l'histoire et de la pression des événements du 26 mars 1991, pouvait-il d'ailleurs en être autrement ?

Ainsi sera pris en compte l'ensemble des droits et libertés fondamentaux, au nombre desquels trônent en bonne place, les droits civils et politiques inspirés par la révolution française de 1789 et les droits économiques et sociaux promus par la révolution bolchévique de 1917. Les références faites à la Charte des Nations Unies mais aussi à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, prouve qu'au-delà de leur attachement aux principes d'universalité, les rédacteurs de la constitution souhaita qu'elle porta l'empreinte d'une conception africaine des droits de l'homme, comme l'a constamment soutenu l'éminent juriste sénégalais Keba MBAYE : « Le droit africain traditionnel est essentiellement conciliatoire et non contentieux. Il participe d'une volonté de consensus et d'entente au sein de la communauté ».

Parmi les droits humains auxquels la constitution du 25 février 1992 accorde une importance particulière, on peut citer l'inviolabilité de la personne humaine, le droit à la vie (Art 1), le bannissement de la torture et des traitements inhumains (Art 3), l'égalité (Art 2) devant la loi mais également le bannissement de toute discrimination fondée sur l'origine, la race, la religion ou l'ethnie. Au nombre des libertés proclamées, on peut citer la liberté de pensée et d'opinion (Art 4), la liberté d'exercer librement son culte (Art 4) et de création (Art 4 et 8), la liberté d'entreprise (Art 14).

La Constitution reconnaît en outre, la liberté de création des partis politiques (Art 28) réglementée par les lois portant Charte des partis politiques et statut de l'opposition. Par ailleurs, le constituant malien de 1992 a mis un accent particulier sur la laïcité et le multipartisme qui ne peuvent, tout comme la forme républicaine de l'Etat, faire l'objet de révision constitutionnelle.

S'agissant le droit à l'information et la liberté de la presse, l'égal accès pour tous aux

médias d'Etat est désormais assuré par un organe indépendant dont le statut est fixé par une loi organique : « Un organisme indépendant, dont le statut est fixé par une loi organique, assure la régulation de la communication et veille à l'égal accès pour tous aux médias d'Etat dans le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion ».

Mais l'énoncé des droits et libertés devrait être soutenu par un mécanisme de protection de ces droits et libertés. Il y'a bien entendu, la protection judiciaire, celle du juge administratif et le contrôle de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle. Le recours au pouvoir judiciaire, exercé par le Cour suprême et les autres Cours et Tribunaux, est le premier auquel, un citoyen s'estimant lésé, doit user. En effet, conformément à la Constitution, le pouvoir judiciaire est le gardien des droits et libertés, c'est lui qui garantit le respect des droits et libertés.

Toutefois, l'énoncé de grands principes ne suffit pas toujours pour l'atteinte d'un objectif donné, surtout en matière de protection des droits et libertés. Dans ce domaine si sensible, la distribution de la justice souffre de nombreux maux qui entravent sa bonne marche. Les récriminations du Parquet au sujet de l'exécution forcée est un exemple éloquent.

Par ailleurs, l'Etat étant souvent indexé comme le principal auteur de violations des droits et libertés, il devrait exister un dispositif plus efficace de protection, fondé sur le principe d'un contrôle de légalité de ses actes. Autrement dit, les autorités administratives devraient être tenues, dans les décisions qu'elles prennent, de se conformer à la loi ou plus exactement à la légalité c'est-à-dire à un ensemble de règles de droit.

Parallèlement, on note que la reconnaissance constitutionnelle de la liberté d'association a permis la prise de conscience citoyenne des limites de l'administration dans la sphère du développement. Ainsi sont apparus à travers tout le pays, des associations (souvent avec des relais à l'étranger) qui se sont imposées comme supplétifs de l'Etat dans le domaine du développement économique et social.

B. L'émergence d'Associations locales de développement

L'avènement du régime démocratique au Mali, a consacré la reconnaissance des libertés fondamentales, et notamment celle autorisant la libre création des associations sous un régime déclaratif. Ainsi des ressortissants d'un même village, d'une même commune, voire d'une même région, ont commencé à s'organiser au sein de collectifs et d'associations locales de développement. Tournées à l'origine vers un objectif d'entraide et de valorisation du patrimoine culturelle, ces associations se sont progressivement orientées vers des actions visant à promouvoir le développement de leurs lieux d'origine : on s'identifie à une aire géographique dont on veut promouvoir le développement.

Les premiers projets consistaient en des constructions d'infrastructures, financées à partir des caisses de solidarité et d'entraide qu'ils avaient constitué. Ces investissements étaient, dans un premier temps, largement réalisés dans une volonté de garder un lien avec le village et de bénéficier d'une reconnaissance sociale de la part des ceux restés sur place.

La plupart des premiers investissements réalisés étaient plus des projets de maintenance sociale que de développement, à proprement parlé. Les principaux domaines d'activités concernaient l'accès aux services de base, plus précisément, des projets de santé, d'accès à l'éducation primaire, d'accès à l'eau, de micro-crédit ou à la création de périmètres maraîchers, en somme des projets visant à la promotion d'activités génératrices de revenus.

Pour réaliser ces projets de grande envergure, certaines associations villageoises de migrants maliens se sont également regroupées en association¹⁴⁰. Le fort engouement de citoyens pour une participation plus active au développement de leurs localités d'origine (souvent également de naissance) était une réponse originale à l'échec de l'Etat dans sa mission de service public au bénéfice des populations à la base.

Pour cet engagement pour le développement de leurs localités, il n'est pas rare que certaines associations, notamment celles de migrants, sollicitent et bénéficient de soutiens financiers de la part de bailleurs internationaux ou de collectivités territoriales, à travers des actions de

¹⁴⁰ Voir le Rapport d'information n° 417 (2006-2007) de Mme Catherine TASCIA, MM. Jacques PELLETIER et Bernard BARRAUX fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 25 juillet 2007.

jumelages ou la coopération dite décentralisée¹⁴¹.

Il y'avait également une augmentation des transferts à titre individuel ou groupé que ces migrants effectuaient pour leurs familles restées au pays. Selon les données issues des statistiques de l'agence nationale de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)¹⁴², les fonds reçus des travailleurs migrants dans les huit pays de l'UEMOA sont passés de 323,1 milliards de FCFA en 2000 à 1.305,4 milliards en 2011.

Rapportés au PIB, ces montants sont passés de 1,7% en 2000 à 3,6% en 2011, soit une progression de 1,9 point de pourcentage.

Les transferts des migrants (toutes provenances) vers le Mali sont estimés par la BCEAO, dans le cadre de l'élaboration de la balance des paiements, à 234,0 milliards en 2011.¹⁴³ Cependant, pour beaucoup d'analystes ces montants sont sous-estimés, singulièrement par l'exclusion des fonds reçus par le canal informel.

Une enquête réalisée par la Banque Africaine de Développement (BAD) en 2007 déjà avait estimé le montant des transferts reçus au Mali à 300 milliards de FCFA (11% du PIB), dont 72,7% auraient été envoyés par le canal informel.¹⁴⁴

Au-delà de sa finalité socio-économique, l'engagement actif de citoyens maliens pour le développement de leurs localités d'origine, a constitué un levier important pour la mise en œuvre, par l'Etat, de la politique de décentralisation, tel que définie dans les textes fondamentaux de la première république. Il a permis d'offrir un nouveau cadre d'action aux collectivités locales, dans leur ambition de fournir les moyens en matière de couverture des besoins fondamentaux.

¹⁴¹ Voir l'article de Philippe BERNARD « *A Bamako, une campagne marquée par l'émigration et la « menace Sarkozy* » Le Monde, 27 avril 2007.

¹⁴² *Rapport annuel de la BCEAO 2011*. 31 décembre 2011

¹⁴³ Ces montants sont estimés sur la base des informations issues des transferts bancaires, des flux recensés à travers les transferts électroniques (transferts reçus à travers les banques et la poste), ainsi que les statistiques sur les billets étrangers appréhendés à travers les opérations de change manuel.

¹⁴⁴ Banque Africaine de Développement (B.A.D). Rapport d'Etude : « *les transferts des fonds des migrants, un enjeu de développement* » 2008

Pour conclure, on peut, à l'analyse, affirmer que le système trop centralisé de la première république et du régime militaire, devait nécessairement aboutir à une décentralisation. Le pouvoir central, du fait justement de sa très forte centralisation n'a pu apporter de réponses appropriées aux besoins des populations.

La relance du processus de décentralisation, timidement entamé au lendemain de l'indépendance, avait pour but d'améliorer la légitimité des décisions politiques en rapprochant les décideurs de ceux sur qui elles s'appliquent. Elle devait également améliorer l'efficacité de l'administration, grâce à une meilleure connaissance du terrain par les pouvoirs locaux. Mais à la pratique, l'administration, comme on le verra, n'a pas fonctionné de manière efficiente. Le gouvernement finit par admettre que le développement n'est pas une action exclusive de l'Etat.

Cette décompression du pouvoir par les gouvernants, à leur corps défendant, devrait également consacrer le multipartisme intégral, la garantie des libertés fondamentales de conscience, d'opinion, de la presse, de réunion et l'existence d'une opposition politique organisée, libre qui peut enfin s'exprimer à sa guise et surtout le progrès économique et social. Si dans les textes ces principes sont bien énoncés, d'autres contingences viendront compromettre leur application.

SECTION II

UNE « DECOMPRESSION » MAL COMPRISE

La « décompression » du pouvoir politique, que consacre l'avènement de la troisième République du Mali et l'arrivée à la tête de l'Etat de Alpha Oumar Konaré, devrait contribuer à renforcer la démocratie et une participation plus inclusive à la gestion du pays. Au final, il apparaît qu'elle a plutôt été un frein à l'atteinte de cet objectif. L'action de l'Etat s'est trouvée paralysée d'une part par une opposition politique qui a usurpé son rôle, et d'autre part par le fait d'une société civile fortement politisée.

PARAGRAPHE I

UNE OPPOSITION QUI EXCEDE SON ROLE

Le principe démocratique suppose que le pouvoir politique soit exercé par la majorité que le peuple a désignée. C'est à travers cette majorité au pouvoir que s'exerce la souveraineté nationale. Bien qu'elle soit l'expression de la volonté du plus grand nombre, la démocratie ne saurait ignorer le respect de la minorité politique représentée par l'opposition parlementaire. Cela implique que l'offre politique de la majorité soit mise en concurrence et que l'action du gouvernement qui en émane soit soumise au contrôle du Parlement. C'est précisément dans ce cadre que s'inscrit la fonction de contre-pouvoir de l'opposition parlementaire, comme représentation institutionnelle d'une minorité politique.

Elément clé de la vie politique, l'opposition désigne de prime abord les partis ou groupements politiques qui sont en désaccord avec le gouvernement ou le régime politique. Mais ce phénomène recouvre une réalité complexe, se situant quelque part entre droit et politique, entre le jeu des institutions et celui des rapports des forces. Principale manifestation institutionnelle de l'opposition politique, l'opposition parlementaire est inhérente à la démocratie représentative. Outre sa fonction de représentation politique (celle d'une minorité du corps électoral), elle tient sa légitimité du suffrage populaire et à vocation à exercer un contre-pouvoir politique, c'est-à-dire à contrôler la majorité au pouvoir, à lui porter la contradiction et à proposer des solutions politiques alternatives.

L'opposition parlementaire permet ainsi d'éviter que la majorité, une fois parvenue au pouvoir, ne soit emportée par ses emballements. Quand une Assemblée, même d'origine démocratique, est toute puissante, elle devient vite tyrannique. En France, la constitution a permis à l'opposition de disposer de différents moyens : la mise en cause de la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée nationale par la motion de censure, la saisine du Conseil, les questions posées au Gouvernement dans les enceintes parlementaires.¹⁴⁵

Dans son ouvrage de référence « Droit Constitutionnel » le Professeur de Droit, Louis FAVOREU mentionnait qualifiait l'opposition en ces termes : « *La confrontation traditionnelle entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif s'efface de plus en plus désormais, devant celle entre majorité et opposition. En France comme en Grande-Bretagne ou dans d'autres systèmes parlementaires européens, le régime constitutionnel se caractérise en effet par une division bien marquée entre deux camps antagonistes : celui de l'exécutif soutenu par une majorité à l'Assemblée nationale ou à la Chambre des Communes et celui de la minorité représentée au Parlement, c'est à dire l'opposition.* »¹⁴⁶

Cette présentation de l'opposition politique a été reprise et soutenue par de nombreux autres auteurs et juristes, qui ont par ailleurs fait la distinction entre deux types de partis d'opposition¹⁴⁷.

D'une part, ceux représentés au Parlement (opposition parlementaire) qui bénéficient dans les démocraties modernes de vrais droits (En France par exemple, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, la Constitution prévoit dans son article 51-1, que les groupes parlementaires d'opposition, ainsi que les groupes minoritaires, bénéficient de "droits spécifiques") et, d'autre part, ceux en dehors du parlement (opposition extraparlamentaire).

Pour les premiers, il s'agit de l'ensemble des partis ou groupements politiques présents au Parlement et qui constituent la minorité parlementaire dont la vocation est de s'opposer à la majorité parlementaire qui soutient le gouvernement ; celui-ci émanant les groupements du même type agissant en dehors du parlement.

¹⁴⁵ BRACK Nathalie « Pour une approche renouvelée de l'opposition politique. Revue internationale de politique comparée 2011/2 (Vol. 18)

¹⁴⁶ FAVOREU Louis, *Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 7ème édition, 2004

¹⁴⁷ VEDEL Georges, « La Constitution de 1958 », *Le Monde*, 19 juillet 1958, in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Volume I*, La Documentation française, 1987

L'opposition incarne donc la possibilité d'une alternance politique et de ce fait, participe à l'existence du pluralisme politique, par le choix des gouvernants. Or, il n'y a de choix véritable que si l'électeur peut se prononcer entre plusieurs possibilités.

Ainsi, l'opposition, en proposant un nouveau cours à la politique nationale, permet aux citoyens éventuellement mécontents de disposer d'un recours. Avec les moyens qui sont à la disposition des parlementaires, elle peut manifester son désaccord envers la politique suivie et tenter de retarder sa mise en œuvre.

Mais si, dans les démocraties modernes, l'opposition politique bénéficie de prérogatives que lui confère la Constitution, son action doit s'exercer dans le strict respect des principes démocratiques. La limite légale semble se situer dans les moyens employés pour exprimer cette opposition et le critère qui paraît décisif en la matière tient au recours à la violence.

A titre d'exemple, en France, le droit constitutionnel (à travers la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République et les décisions du 25 juin 2009 rendues par le Conseil constitutionnel), ainsi que le droit parlementaire (par la réforme des règlements des assemblées) ont attribué à l'opposition politique un véritable statut juridique susceptible de renforcer sa fonction de contre-pouvoir et par la même occasion limitant les velléités de s'exprimer par la violence.

Au Mali, en l'absence de telles dispositions et à la faveur d'un contexte de tensions politiques exacerbées, l'opposition politique a, sous la III^{ème} République, excédé leur rôle, pour des visées purement politiciennes, instrumentalisant des corporatismes, usant de la violence, et freinant de manière intempestive l'action du gouvernement¹⁴⁸.

Les manifestations qu'elle a organisées, ont été entachées de violation de libertés individuelles fondamentales (blocages des routes nationales par des barricades enflammées, d'incendies de biens publics et de pillages d'entreprises privées) qui ont eu pour conséquences d'une part de bloquer l'action des gouvernements successifs et d'autre part de renforcer la politisation du mouvement syndical étudiant.

¹⁴⁸ BERRUBE C., « Entre démocratisation et agitation sociale : le Mali, un pays qui se cherche... », Afrique 2000, février 1995

A. Le blocage intempestif de l'action gouvernementale

Au lendemain de sa victoire, le président Alpha Oumar KONARE a nommé à la surprise générale, comme chef du gouvernement, le banquier central Younoussi TOURE ancien Directeur National de la BCEAO ¹⁴⁹. Si l'opinion nationale a accordé au nouveau gouvernement un accueil relativement favorable, les revendications corporatistes ne vont pas tarder à apparaître.

C'est d'abord l'AEEM, (Association des Elèves et Etudiants du Mali) qui s'offusqua des conditions des élèves et étudiants, arguant que le gouvernement ne prenne pas en compte leurs préoccupations.

En effet, les élèves et étudiants, du fait de leur rôle dans la chute du régime Moussa TRAORE, estimaient devoir bénéficier d'égards et de traitements prioritaires, notamment en ce qui concerne leurs revendications catégorielles, de bourses, de trousseaux, et autres conditions d'étude.

Après les étudiants, ce fut le tour des professions libérales : les avocats, les médecins, puis le corps des enseignements, et même la coordination des sous-officiers réclamant la réintégration des 101 élèves gendarmes (radiés pour indiscipline par le Ministre de la Défense, d'alors, M. Boubacar Sada SY). Le pluralisme démocratique s'est vite mué en pluralisme des revendications sur fonds de manifestations sociales parfois très violentes. Malgré l'existence d'une majorité confortable à l'Assemblée Nationale (l'ADEMA PASJ, parti au pouvoir y était largement majoritaire), le gouvernement de Younoussi TOURE finira par démissionner.

S'il est vrai que ceux sont d'abord les tensions sociales qui ont causé la démission du gouvernement, elles ne sont pas les seules causes. En effet, d'autres raisons sont à rechercher dans les dissensions au sein même du parti majoritaire, les divergences sur la ligne politique à adopter, mais aussi les rivalités de personnes ¹⁵⁰.

Le successeur de Younoussi TOURE à la primature, le notaire Abdoulaye-Sekou SOW en

¹⁴⁹ La Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest est un établissement public international. Elle est en charge de l'émission monétaire des huit pays de l'Afrique de l'Ouest membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

¹⁵⁰ C'est ce qu'explique WING Susanna dans son ouvrage « Démocratie malienne et dialogue constitutionnelle 1991-2007 : la quête d'un Etat de Droit » Karthala. 2010

fera les mêmes frais. L'ADEMA PASJ était un géant devenu presque ingérable avec des clans à l'intérieur du Parti qui ne facilitaient, non seulement pas la prise d'une décision collective en son sein, mais aussi faisaient trop de pressions sur les gouvernements en place, fussent-ils issus de ses rangs. Cet état de fait arriva parce que les attributions d'un parti politique (au pouvoir comme à l'opposition), le rôle des instances dirigeantes et leur rapport au gouvernement dans la conduite des affaires du pays n'étaient pas bien compris.

Du côté des partis d'opposition, l'équipe gouvernementale n'a pas non plus bénéficié de période de grâce. Dirigée pour l'essentiel par des leaders politiques ayant connu la clandestinité sous le régime militaire ou ayant pris une part active à la chute de Moussa TRAORE, l'opposition entendait mettre en œuvre des stratégies d'obstruction aux actions du gouvernement avec un seul mot d'ordre : paralyser le pays. Pour cela tous les moyens étaient employés, y compris la violence. Cette opposition au gouvernement était essentiellement motivée par des querelles de leadership et de positionnement politique, car lorsque l'on y regarde de plus près, il n'existait pas (ou très peu) de différences idéologiques dans les différents programmes de gouvernance. C'est ainsi que, regroupée au sein du COPPO (Collectif des Partis de l'Opposition), elle installa le pays dans une crise politique dont la principale revendication se résumait à la démission pure et simple du gouvernement, plongeant le pays dans la crise politique et l'incertitude. Cette période de crise, au cours de laquelle le débat démocratique n'a pas été privilégié, atteint son paroxysme en 1997 avec le boycott par le COPPO des élections législatives¹⁵¹.

En effet, en cette année 1997, cinq ans après les premières élections multipartites de 1992, organisées par le Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP), les maliens étaient appelés aux urnes pour élire le Chef de l'Etat mais aussi renouveler leurs représentants au sein du Parlement et des instances locales (communales), dans un contexte national marqué par d'innombrables difficultés : résurgence du problème touareg, crise économique et social avec le changement de parité du Francs CFA.

Quelques mois avant les élections, le gouvernement avait entamé une révision du code électoral, en présentant un projet de loi à l'Assemblée nationale, qui sera adopté par le Parlement mais censuré par la Cour constitutionnelle, saisie par des députés de l'opposition.

¹⁵¹ DIARRAH C. O., « *Le défi démocratique au Mali* », Paris, L'Harmattan, 1996

La décision rendue par la Cour Constitutionnelle le 25 octobre 1996 censurait le projet de loi sur un certain nombre d'aspects, dont les plus saillants étaient : les partis politiques avaient le monopole de présentation des candidatures, la composition de la Commission électorale nationale indépendante n'était pas équilibrée et le mode de scrutin était différencié selon l'importance de la population des circonscriptions électorales.

Contraints à l'élaboration d'un nouveau projet de loi, cette fois-ci en concertation avec les différents partis de la majorité et de l'opposition, les députés l'adoptèrent à la majorité absolue le 14 janvier 1997.

De ce fait, le mode de scrutin de liste majoritaire à deux tours par circonscription électorale est maintenu dans le nouveau code électoral qui autorise par ailleurs les candidatures indépendantes. Est également instituée une Commission électorale nationale indépendante (CENI) dont la composition est à parité égale entre la majorité et l'opposition.

Cette Commission avait pour mission exclusive : la préparation et l'organisation des élections, autrement dit l'établissement de la liste électorale, l'organisation matérielle du vote, l'impression et la répartition dans les bureaux de votes du matériel électoral (bulletins de vote et enveloppes).

Après la nomination des membres de la CENI, le gouvernement annonça les dates des différentes consultations électorales. Les dates du 9 et 23 mars 1997 furent retenues pour les élections législatives (1^{er} et 2^{ème} tour) celles du 4 et 18 mai 1997 pour les présidentielles (1^{er} et 2^{ème} tour) et le 1^{er} juin 1997 pour les communales.

Mais à peine ces dates fixées, l'opposition annonçait que l'impréparation du gouvernement ne permettait pas d'organiser les élections transparentes et crédibles dans un délai aussi court et reprochait au gouvernement de ne pas avoir révisé annuellement les listes électorales comme la loi l'exige.

Elle introduit deux recours devant la Cour Constitutionnelle aux fins de l'invalidation du décret de convocation du collège électoral pour les législatives.

Le premier recours avait trait au choix de la date du scrutin, le second portait sur l'absence de révision annuelle des listes électorales.

Pour sa part, le gouvernement dénonça la volonté de l'opposition d'empêcher coûte que coûte la tenue des élections dans les délais afin de constituer un vide constitutionnel.

Un bras de fer politique s'instaura entre les deux camps, contraignant la CENI à demander et obtenir du gouvernement un report des présidentielles.

Ceci permit au Président de la République Alpha Oumar KONARE, d'user de ses prérogatives constitutionnelles pour dissoudre l'Assemblée Nationale le 3 mars 1997¹⁵².

Le collège électoral est convoqué le 13 avril 1997 pour des élections législatives qui se dérouleront dans un climat de confusion totale et d'impréparation manifeste (l'absence de listes électorales, absence de cartes d'électeurs dans certains bureaux, retards dans l'ouverture des bureaux de vote etc...) relevés dans la plupart des rapports présentés par les observateurs électoraux accrédités.¹⁵³

De leur côté, les partis de l'opposition, avec à leur tête le COPPO, réclameront, dans un communiqué de presse publié le 14 avril 1997, la démission pure et simple du gouvernement, prétextant sa responsabilité dans l'impréparation des élections. Ils demandent également de dissoudre la Commission électorale nationale qui aurait « failli à son devoir envers le Peuple malien pour n'avoir pas tiré les conséquences de l'impréparation réelle du scrutin » et dont ils retirent leurs représentants.

Par conséquent, ils affirmaient ne pas reconnaître les résultats issus du scrutin du 13 avril 1997 et réclamèrent que le processus électoral soit suspendu jusqu'à ce que les conditions pour la tenue d'élections régulières, transparentes et crédibles soit réunies.

A l'étonnement général, leur requête sera validée par la Cour Constitutionnelle qui, dans son arrêt du 25 avril 1997, ordonna l'annulation du scrutin du 13 avril 1997 pour cause de graves irrégularités. Cette annulation renvoyait à la perspective de nouvelles élections qui seront programmées pour les 6 et 20 juillet 1997. Mais le COPPO contestait toujours la légitimité de la poursuite du processus électoral et annonçait qu'il n'y participera pas.

Un climat de forte tension sociale s'instaura à Bamako dans la capitale, mais aussi dans les villes secondaires. Les manifestations publiques furent interdites, on assista aux arrestations et incarcérations de responsables du COPPO parmi lesquels Choguel MAIGA, président du Mouvement Patriotique pour le Renouveau (MPR), Almamy SYLLA, président du COPPO, l'avocat Mountaga TALL, président du Congrès national d'Initiative Démocratique (CNID) Youssouf TRAORE, président de l'Union des Forces Démocratiques pour le Progrès (UFDP).

¹⁵² MAKALOU B. M., « *Administration et pouvoir politique dans le contexte de gestion consensuelle du pouvoir au Mali* », Colloque Démocratie et gestion partagée du pouvoir : l'expérience malienne depuis 2002, Bamako, Février 2007

¹⁵³ On peut, à ce titre rappeler les conclusions du Rapport de la mission d'observation de la Francophonie, à l'occasion du premier tour des élections présidentielles du 11 mai 1997. Dans ce Rapport il est indiqué qu'« aux problèmes d'organisation matérielle déplorés, lors du scrutin du 13 avril, se sont substitués d'importants problèmes politiques, invitant, en conséquence, l'ensemble des acteurs et protagonistes de la vie politique malienne à œuvrer pour la consolidation du processus démocratique et de l'Etat de droit et à trouver des solutions aux problèmes actuels, en utilisant les mécanismes et les procédures constitutionnels, en vigueur. »

Toutes ces personnalités politiques furent inculpées pour différents motifs, dont « attroupement de nature à troubler la tranquillité publique », "destruction d'édifice", "opposition à l'autorité de l'État" et "incendies volontaires".

La campagne électorale se déroula dans un climat de forte violence, l'opposition radicale voulant à tout prix empêcher la tenue des élections.

Le siège de l'Alliance pour la Démocratie au Mali (ADEMA), parti au pouvoir, a été incendié par des manifestants, ainsi que l'hôtel de ville de la Commune 3 de Bamako.

Dans la région de Ségou des personnes sont tuées par balles réelles, au cours de violentes intercalions avec les forces de l'ordre. En représailles, un policier est lynché à mort¹⁵⁴.

Dix responsables de l'opposition sont alors arrêtés et inculpés de « violence et voies de fait ayant entraîné la mort d'une personne ». Ils observeront une grève de la faim à laquelle ils mettrons fin quelques jours plus tard « pour montrer au gouvernement qu'ils sont toujours ouverts au dialogue ». Une offre de décriminalisation que le pouvoir saisira en leur accordant une liberté provisoire.

C'est ainsi que le Président Alpha KONARE reçoit en audience le 8 octobre 1997, une délégation du COPPO venue lui demander la libération du reste de ses militants incarcérés. « Reconnaissance de fait du Chef de l'Etat » ? En tout cas, le président KONARE, suite à cette audience, accèdera à la demande de la COOPO et accordera, en bon prince, sa grâce en signant à cet effet, un décret présidentiel, le 19 octobre 1997.

En définitif, les élections de 1997, compte tenu du contexte de leur organisation, ont eu des conséquences sur la nature de la vie politique nationale.

Une vie politique qui ne reflétait en rien l'idéal démocratique inspiré par la Constitution de 1992. En effet, le président de la République ne sera pas reconnu par l'ensemble de la classe politique, durant une bonne partie de la législature.

L'Assemblée nationale, élue suite à de nombreuses contestations post-électorales, sera une chambre monocolore, presque sans opposition, donc sans débat démocratique.

Cependant le gouvernement n'eut pas, loin s'en faut, toute la latitude pour gouverner, du fait notamment d'une double contestation. Celle qui prévalait dans son propre camp et celle issue de l'opposition politique, qui avait choisi la rue comme théâtre d'expression et dont le seul crédo était de « bloquer le pays ».

¹⁵⁴ Journal ESSOR, 22 juillet 1997

L'incapacité des responsables en charge de l'Etat à répondre à la crise, la paralysie institutionnelle, l'omniprésence de la violence dans le système politique ont fini par interroger sur l'utilité même du modèle démocratique dans un des pays les plus pauvres au monde, dont moins 35% de la population sont alphabétisés.

Comment gouverner quand l'opposition usurpe son rôle et se cantonne à la paralysie des institutions ? Rarement le système de gouvernance aura été autant questionné et les maliens, autant douté de la capacité de leurs gouvernants à « tenir la barre » et à imposer leur autorité. Pour certains analystes, l'avènement de la démocratie a affaibli le pouvoir d'Etat et d'affirmer que le pouvoir autoritaire de Moussa TRAORE, n'avait pas que des inconvénients, notamment quand il s'agissait de rétablir l'ordre.

Il faut toutefois noter que d'autres considérations rentraient en ligne de compte. La forte influence, voire la mainmise de certains partis politiques de l'opposition sur l'importante Association des Elèves et Etudiants du Mali (AEEM) a contribué à exacerber les tensions et à éloigner la perspective d'une résolution politique de la crise.

B. L'instrumentalisation politique du mouvement étudiant

L'Association des Elèves et Etudiants du Mali (AEEM) fut créée le 27 octobre 1990, exactement dix années après la crise scolaire de 1980 qui fut marquée par l'assassinat du secrétaire général de l'Union nationale des élèves et étudiants du Mali (UNEEM), Abdoul Karim CAMARA, dit Cabral (17 mars 1980) dont nous avons relaté les circonstances dans les pages précédentes.

Mais le contexte national avait, entre temps, bien changé. L'ajustement structurel avait installé une crise économique et sociale sans précédent. Les bourses des étudiants à l'instar des salaires des fonctionnaires étaient insuffisantes et de surcroît, versées en retard.

Les libertés publiques étaient bafouées par les pouvoirs publics et une aspiration à l'ouverture politique était de plus en plus revendiquée. C'est donc sur fond de crise sociale généralisée, que l'AEEM a vu le jour. Et c'est presque tout naturellement qu'elle joua un rôle majeur dans le renversement du régime militaire de Moussa TRAORE, devenant ainsi le fer de lance de

l'avènement de la démocratie au Mali.

A cet effet, son secrétaire général d'alors, Oumar MARIKO, siègera comme membre du Comité du Salut du Peuple (CTSP) qui faisait office d'instance politique et législatif sous la transition. L'AEEM ne tardera pas à présenter au nouveau pouvoir élu la liste de ses revendications, parmi lesquelles : l'augmentation des bourses (de l'ordre de 75 %); la réintégration des bourses dans les établissements d'enseignement secondaire général, technique et professionnel dès octobre 1991; la réouverture dès octobre 1991 des internats dans 6 lycées et 4 établissements d'enseignement supérieur; l'ouverture des cantines scolaires sur l'ensemble du territoire national; le recrutement d'enseignants de qualité et en nombre suffisant ; la suppression du système de la double vacation et de la double division dans l'enseignement ; l'équipement des laboratoires et des bibliothèques dans tous les établissements pour un bon déroulement des travaux pratiques ; la reprise des étudiants renvoyés pour insuffisance de travail¹⁵⁵.

Une litanie de revendications, présentées comme priorités nationales, et que le pouvoir pouvait difficilement satisfaire à brève échéance. Par ailleurs, si certaines demandes étaient bien légitimes, d'autres en revanche (par exemple l'exigence de reprendre des élèves exclus pour indiscipline caractérisée ou insuffisance de travail) portaient manifestement atteinte aux principes et valeurs mêmes de l'école.

Mais au lendemain du 26 mars 1991, l'AEEM était quasiment devenue une institution et les élèves et étudiants revendiquaient une légitimité politique et révolutionnaire de premier plan, au regard du nombre de leurs martyrs fauchés par la répression militaire précédant la chute de Moussa TRAORE. Considérant le nombre de ses adhérents et sympathisants et surtout sa forte capacité de mobilisation, les tentatives politiques de mainmise sur le syndicat étudiant devenaient pour la classe politique, un enjeu majeur.

Il est toutefois illusoire de croire que les relations entre l'institution scolaire et le monde politique datent de la transition démocratique au Mali. Déjà sous le régime du Président Modibo KEITA, on notait une première tentative d'introduction de la politique à l'école avec le mouvement pionnier ainsi que l'enseignement de l'idéologie. Il est suivi en cela par le parti politique UDPM, qui introduisait au sein des établissements scolaires, les comités de l'Union

¹⁵⁵ NZOUANKEU J.-M., « *La transition démocratique au Mali* », Alternative démocratique, n°3-4-5, 1991-1992

Nationale des Jeunes du Mali (UNJM), où il était exigé de détenir la carte UNJM pour être boursier du Mali.

Certes les liens entre l'école et la politique étaient devenus encore plus étroits, à la faveur de la « Transition démocratique » puisqu'au cours de celle-ci, il était désormais permis aux étudiants de siéger à l'instance suprême, le CTSP, au même titre que les syndicats des travailleurs, les militaires et les représentants d'autres forces politiques ou de la société civile.¹⁵⁶

Durant le mois d'avril 1993, l'agitation scolaire atteint un niveau sans précédent depuis les événements de mars 1991, la violence redouble d'ampleur et dégénère le 4 avril 1993.

En effet ce jour-là, des manifestants saccagèrent et mirent le feu à l'édifice de l'Assemblée nationale en plein centre de la capitale, créant l'indignation au sein de la population. Mais la violence ne s'arrêta pas là, elle s'étendait désormais dans les coins de Bamako avec de nombreux actes de vandalisme causant la destruction de nombreux biens publics et comme nous l'avons évoqué, la démission du gouvernement Younoussi TOURE. Cette démission instaura un calme précaire sans éteindre définitivement les violences estudiantines, qui finiront par avoir raison du deuxième gouvernement de la 3ème République en février 1994. Un nouveau gouvernement, le troisième en deux ans, est mis en place avec à sa tête Ibrahim Boubacar KEITA. Celui-ci, fort de sa double casquette de premier ministre et de chef du parti majoritaire, ne laissa guère de place à la négociation. Il employa la méthode forte en ordonnant la fermeture pure et simple des écoles d'enseignement secondaire et supérieur.

A l'analyse, il faut bien reconnaître que les revendications des étudiants allaient au-delà du cadre strict des études, puisqu'il était également question de « jugements sans complaisance des bourreaux d'hier » dénonçant les « restaurateurs de l'ancien régime tapis dans l'ombre des nouvelles institutions démocratiques ». C'est donc opportunément, à partir d'une lutte corporatiste, que l'AEEM, dirigée par des étudiants aux ambitions « cachées » glissera progressivement dans un combat politique contre le régime en place.

Un combat entamé dans un régime monopartite où il y avait la primauté du parti unique qui gérait l'école et la société. L'objectif n'était, bien évidemment, pas d'accéder au pouvoir, ce

¹⁵⁶ 9 des 22 membres du Comité de coordination des associations démocratiques représentent l'AEEM (dont le premier secrétaire général participe en outre au CTSP), l'Association des jeunes pour la démocratie et le progrès, l'Association des diplômés initiateurs et demandeurs d'emplois et la Jeunesse libre et démocratique.

que par ailleurs, les statuts de l'AEEM ne prévoyaient guère, mais plutôt : d'une part de politiser les consciences de ses membres et d'autre part de peser fortement sur l'action politique.

Mais plus que la définition d'une véritable doctrine politique ou syndicale, plus que la construction d'une méthode de lutte définie, la politisation du mouvement étudiant semble avoir, en fin de compte, montré ses limites. L'action politique ne s'est pas étendue au-delà de la rue, elle n'a pas ouvert la voie à une opposition politique extra-parlementaire, dégagée des appareils partisans, exerçant une critique crédible à leur endroit, et pouvant constituer une force potentiellement révolutionnaire, ou qui du moins restait à mesurer.

L'avènement de la démocratie avait permis à la jeunesse étudiante malienne de prendre une distance radicale et inédite, qu'on ne saurait réduire à un banal conflit de générations, mais elle n'a pu concrétiser son dessein, celui d'être un nouvel acteur politique potentiel, dont le rôle et la puissance seraient amenés à s'accroître. Parallèlement à cette volonté d'immixtion du mouvement étudiant dans le débat politique, une tentative de mainmise des politiques sur le mouvement étudiant s'intensifiait.

La participation de l'AEEM au CTSP a mis en lumière la nature des relations entre le pouvoir politique et le mouvement étudiant. Si les rapports étaient loin d'être conflictuels, Oumar MARIKO, le secrétaire général de l'AEEM était toutefois un partenaire plus toléré qu'accepté avec enthousiasme au sein de l'instance politique suprême du régime de transition.

Pourtant, l'hypothèse d'une récupération politique du mouvement étudiant était bien présente dans la stratégie de conquête du pouvoir des principaux partis politiques d'autant plus que l'intransigeance des élèves et étudiants contre l'ordre ancien était perçue par les populations comme un atout indéniable pour l'avènement d'un nouvel ordre politique.

Dès lors, l'enjeu pour la classe politique consistait à faire adhérer les acteurs scolaires à leur cause et ou inversement à partager le discours contestataire des élèves et étudiants. Et pour ce faire, certains partis politiques n'hésiteront pas à recourir à la manipulation des crises scolaires au profit de leurs desseins politiques. Ceci aura pour conséquence d'une part d'engendrer l'émergence de tendances rivales au sein de l'AEEM, et d'autre part de renforcer le caractère radical des prises de position du syndicat étudiant, qui souvent dégénère en des affrontements sanglants sur l'espace scolaire.

Une situation qui a conduit le gouvernement à interdire l'existence de l'AEEM, dans l'une de ses plus virulentes bastions, le second cycle de l'enseignement fondamental. Mais les velléités de récupération politique sont trop fortes, de la part du pouvoir en place mais surtout de la part de l'opposition radicale, notamment le SADI (Solidarité Africaine pour la Démocratie et l'Indépendance), parti politique fondé en 1996 et dont le principal initiateur et président n'est autre que Oumar MARIKO, inspirateur et premier secrétaire général de l'AEEM, fondée six ans plus tôt.

En effet, le milieu étudiant est connu comme étant historiquement l'un des puissants vecteurs de contestation et de politisation de la jeunesse. Il est également le principal creuset de la jeunesse, au plan idéologique et de la mobilisation. En cela, il représente pour les partis politiques en quête du pouvoir, un monde à « apprivoiser » dont l'influence et les capacités (combativité, organisation et mobilisation) sont de précieux alliés.

Avec son ralliement affiché à une certaine idéologie social-nationaliste (lutte contre l'impérialisme de l'occident) et d'une expérience populiste (pouvoir de la rue), l'AEEM est soupçonnée d'être inféodée au parti politique de son ancien secrétaire général Oumar MARIKO et partant, d'être à la solde du COPPO, l'aile radicale et violente de l'opposition au régime d'Alpha Oumar KONARE. Cette perception de l'affiliation de l'AEEM au COPPO, a persisté pendant tout au long de la crise politique sans que, de façon évidente, une preuve tangible l'attestât.

En définitif, les premières années d'apprentissage de la démocratie au Mali furent, pour les gouvernants, tout sauf une sinécure. Les casses, les violences physiques et verbales y sont apparues comme les formes privilégiées d'expression politique de l'opposition, donnant le sentiment que le principe même de la démocratie n'était pas bien compris. Pourtant, aussi bien sous Alpha Oumar KONARE que dix années plus tard, sous le mandat de Amadou Toumani TOURE, le pouvoir politique n'aura de cesse de rechercher le compromis dans la gestion politique des affaires publiques, traduisant sur le fond, une perception de faiblesse de l'autorité étatique.

PARAGRAPHE II

UN POUVOIR POLITIQUE EN QUETE CONSTANTE DE COMPROMIS

C'est le 8 juin 1992 qu'eut lieu l'investiture du président Alpha Oumar KONARE, nouvellement élu. Il venait de battre au deuxième tour, à l'issue d'une campagne électorale intense, Tiéoulé Mamadou KONATE, fils de Mamadou KONATE, ancien premier vice-président de l'Assemblée Nationale française et figure emblématique de la lutte pour l'indépendance du pays. La victoire de KONARE avait été rendue possible, d'abord par son expérience (il avait auparavant été ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Culture en mai 1978, il restera au gouvernement jusqu'à août 1980, il dirigea par la suite une coopérative culturelle) et par le fait qu'il était le candidat de l'ADEMA, l'une des rares formations politiques disposant d'une assise nationale. Le Mali venait ainsi de tourner la page de vingt-trois années de dictature. Il appartenait désormais à une nouvelle classe politique d'écrire l'histoire. Une histoire politique dont la trame de fond sera la recherche constante du compromis avec ce que cela comporte de risque pour la vie démocratique. On le constata dès la constitution du premier gouvernement de Alpha Oumar KONARE avec le concept de « gestion concertée » du pouvoir. On le verra également sous les deux mandats de son successeur Amadou Toumani TOURE qui a tout simplement érigé le consensus en mode de gouvernance politique.

A. Les limites de la « gestion concertée » du pouvoir sous le mandat d'Alpha Oumar KONARE

Conscient du fait que les institutions de la République étaient à une phase expérimentale d'une part, et que le pays sortait plus divisé qu'uni de l'élection présidentielle 1997 d'autre part, le Président Alpha Oumar KONARE imagina une formule originale (mais pas totalement inédite) de gouvernement qu'il appellera la « gestion concertée du pouvoir ».

Ce concept de gestion concertée du pouvoir avait ses justifications issues en grande partie d'une volonté de réconciliation et d'unité autour des défis du moment¹⁵⁷. Le président KONARE démontrait par la mise en application de cette formule, qu'il n'entendait pas gouverner tout seul, ni que son parti, l'ADEMA/PASJ, avait l'intention de le faire. Dans le gouvernement siégeait, outre les ministres ADEMA, des titulaires de portefeuilles, issus d'autres formations politiques comme le CNID, le PDP ou l'US-RDA et qui avaient pour la plupart présenté leur candidat à l'élection présidentielle.

Cette volonté d'associer l'opposition à la gestion du pouvoir n'est pas inédite, le passé politique et social du Mali en fournit quelques exemples. Les modes de régulations politiques dans les grands empires expérimentaient déjà la gestion concertée du pouvoir¹⁵⁸. Ce mode de gestion s'est progressivement intériorisé pour finalement s'installer dans l'imaginaire collectif des acteurs politiques maliens. Il a alors pris la forme, comme le décrit la chercheuse Virginie BAUDAIS, d'un « habitus socialisé », c'est-à-dire d'une disposition intellectuelle mobilisable dans un contexte déterminé. Et la chercheuse de conclure que c'est parce qu'au Mali, la pratique politique a, très souvent, privilégié un exercice « ouvert » de l'autorité, faisant apparaître la gestion concertée comme un processus « normal » ou « naturel » de régulation du politique, « une sorte de référence de prédilection ».¹⁵⁹

Prenant exemple sur l'exercice collégial de l'autorité, pratiqué au XIII^e siècle, sous le règne de l'empereur, Virginie BAUDAIS évoque le rôle des assemblées délibératives dans la gestion du pouvoir, et notamment « l'interaction entre le *mansa* (roi) et les *fama* (représentants) pour le développement d'une « éthique de la discussion » comme le rappelle la Charte de Kurugan Fuga.

Ce détour par l'histoire permet d'inscrire la construction de l'État malien dans une antériorité lointaine et porte à caractériser la gestion concertée du pouvoir, comme une des formes de régulation les plus utilisées au Mali et ce depuis longtemps.

¹⁵⁷ MANE I., « *La démocratie malienne à l'épreuve* », Revue trimestrielle de l'Institut Africain pour la Démocratie, n°11, Juillet-Août-Septembre 1997

¹⁵⁸ SIMONIS Francis : « *L'Afrique soudanaise au Moyen Age : le temps des grands empires : Ghana, Mali, Songhaï* » CRDP de l'académie d'Aix-Marseille. 2010 – 188 P

¹⁵⁹ BAUDAIS Virginie, CHAUZAL Grégory : « *Les partis politiques et l'indépendance partisane d'Amadou Toumani TOURE* ». Karthala. « Politique africaine » 2006/4 N° 104. Pages 61 à 80

C'est également en référence à ce principe que les autorités de la transition de 1991 ont réussi à créer une alliance très large afin de gérer le pouvoir. Ce modèle de gestion concertée sera ensuite conservé après la période transitoire, avec des expériences plus ou moins réussies.

Ainsi, l'organe exécutif, à savoir le Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP), mis en place le 29 mars 1991, était constitué de dix militaires et de quinze civils, représentant diverses associations qui s'étaient mobilisées dans la lutte démocratique, comme l'ADEMA ou le CNID.

Par ailleurs, le gouvernement de transition (avril 1991-juin 1992) était également largement ouvert à la société civile, comme en témoigne la présence en son sein du haut fonctionnaire international Soumana SACKO aux fonctions de Premier ministre, du leader étudiant et journaliste Tiébélé DRAME (ministre des Affaires étrangères) ou encore du footballeur Salif KEITA (ministre délégué auprès du Premier ministre).

A la suite des premières élections démocratiques de 1992 qui portèrent à la présidence de la République Alpha Oumar KONARE, la gestion concertée du pouvoir a été maintenue à travers le Pacte Républicain, mis en place par le nouveau chef de l'Etat.

Ainsi le premier gouvernement de l'ère démocratique, dirigé par Younoussi TOURE (ADEMA), comprenait onze ministères appartenant au parti au pouvoir sur un total de dix-neuf, ce qui fait que huit départements étaient occupés par des partis politiques alliés. On peut toutefois noter dans ce gouvernement, l'absence de la société civile et notamment de l'Association des Elèves et Etudiants du Mali (AEEM). Cette exclusion ne sera d'ailleurs pas sans conséquence puisque les manifestations, parfois violentes, qui seront organisées par cette centrale estudiantine, vont finalement avoir raison de ce premier gouvernement, moins de dix mois après sa prise de fonctions. Dans la formation du nouveau gouvernement, le Président Alpha Oumar KONARE, pris soin d'associer désormais les représentants de deux partis d'opposition, le CNID et le RDP.

Après le départ de l'US-RDA en novembre 1993, la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, et les manifestations et grèves déclenchées par l'AEEM, ce deuxième gouvernement démissionna en février 1994, marquant ainsi la fin de la gestion concertée du pouvoir.

Nommé Premier ministre le 4 février 1994, Ibrahim Boubacar KEITA, alors président de l'ADEMA, décide de rompre avec ce modèle de gestion concertée en mettant le parti présidentiel au centre du jeu politique. Ce « recadrage politique » qui permit au parti au pouvoir de s'arroger les postes de direction aussi bien dans l'administration que dans les entreprises publiques ne va pas sans heurts.

Malgré quelques actions gouvernementales visant la décrispation (concertations régionales et espace d'interpellation démocratique), l'opposition se radicalisa, autour du CNID et de l'USRDA, pourtant alliés des précédents gouvernements. Faits invraisemblables, certains partis politiques, malgré leur appartenance au gouvernement continuait à s'opposer au sein de l'Assemblée nationale. Ce fut le cas, le 13 novembre 1992 lorsque des députés de l'opposition s'abstinrent de participer aux discussions sur le projet de loi sur la presse et que votèrent les élus du camp présidentiel.

En somme, l'expérience de gestion concertée du président Alpha Oumar KONARE a été plus perçue comme facteur de délitement du pouvoir, que comme source d'efficacité dans l'exercice démocratique¹⁶⁰. D'ailleurs le pays ne retrouvera véritablement le calme qu'après la nomination comme premier ministre de Ibrahim Boubacar KEITA, président de l'ADEMA, et donc un resserrement du gouvernement autour de la majorité présidentielle.

Malgré son bilan contrasté, l'expérience d'ouverture de la gouvernance politique sera pourtant renouvelée une vingtaine d'années plus tard, avec l'accession de Amadou Toumani TOURE à la présidence de la république et la mise en œuvre de son concept de « consensus politique ».

B- Le Président ATT et son concept de « Consensus politique »

Au lendemain de son accession au pouvoir, ATT na tarda pas à tendre la main à ses adversaires du premier tour (ADEMA, CNID, MPR, RPM) ainsi qu'à plusieurs personnalités indépendantes. C'est ainsi que, dans le premier gouvernement de son premier mandat, onze ministères ont été confiés à des personnalités dites « indépendantes » et huit portefeuilles répartis entre les partis politiques de référence (qui l'ont soutenu ou pas)¹⁶¹.

¹⁶⁰ COULOUBALY Pascal Baba « *Le Mali d'Alpha Oumar Konaré : Ombres et lumières d'une démocratie en gestation* » L'Harmattan. 2004. 200 P

¹⁶¹ Voir la liste du nouveau gouvernement, in L'Aurore, n°869 du 17 octobre 2002.

Se référant aux résultats des élections législatives qui ont suivi et qui permettra aux grands partis de confirmer leur leadership politique, au détriment des candidatures « indépendantes » ATT, en fin stratège, prend le risque de procéder à un remaniement ministériel, le 16 octobre 2002, dans lequel on peut noter la moindre place accordée aux partis politiques dans la répartition des ministères.

La tendance se poursuivra lors du remaniement du 28 avril 2004 : sur vingt-sept ministres, douze étaient issus de la société civile (Fonction publique, organisations internationales, barreau malien...), quatre étaient affiliés au Mouvement citoyen et onze postes seulement furent octroyés aux principales formations politiques, malgré leur forte présence au Parlement.

Les états-majors des différents partis politiques avaient pourtant espéré que ce remaniement n'interviendrait qu'après les élections municipales du 30 mai 2004 et que, forts de leurs résultats, ils seraient ainsi en mesure de renforcer davantage leur assise au détriment des « indépendants »¹⁶².

Il est utile de souligner que la mise en place du consensus politique malien a été fortement influencée et même plus facilement acceptée, en raison de la personnalité même du président ATT, qui est resté aux yeux de la population « l'homme du 26 mars ». Ce dernier ne se privera pas d'exploiter cette image, afin d'asseoir une légitimité charismatique, renforcée par un tissu relationnel acquis tant au niveau national qu'international.

Il faut noter qu'avant d'être élu, ATT fut, en Afrique francophone, le premier militaire à remettre le pouvoir à un gouvernement civil élu, honorant en cela la promesse faite au moment de sa prise de pouvoir. C'est donc sans grande difficulté, qu'il dû mettre en place une méthode de gouvernement dont il était à la fois l'ordonnateur et le bénéficiaire. Il en était également, à la fois l'acteur principal et le produit emblématique.

L'acteur principal, car il en déterminait pour l'essentiel le déroulement, donnait le tempo, focalisait l'attention, proposait ses thématiques, imposait son style, forgeait un nouveau type de parti, construisait sa coalition.

¹⁶² MASSOUSSI N. N., « A TT à la croisée des chemins », Le Messenger, 4 mars 2003

Le produit emblématique, parce que ATT n'existait que grâce aux transformations qui s'opéraient sous ses yeux et auxquels il était souvent étranger, tels l'effondrement des partis politiques traditionnels, l'aspiration de la population au renouveau, le contexte international plus favorable. La rupture introduite courant son mandat est donc considérable.

A l'échelle du continent et même au-delà, ATT cultiva une image d'homme de paix et de démocrate, engagé dans divers combats pour le développement, notamment à travers sa Fondation pour l'enfance¹⁶³. Il a été également à plusieurs reprises, médiateur dans des conflits africains (Tchad, Centrafrique).

Mais l'ombre au tableau, c'est que la "*démocratie consensuelle*" voulue par un président sans parti, s'appuyant sur un gouvernement d'union nationale, a stérilisé le débat politique. Le Président ATT estimait que ce système, qui rend vaines les querelles partisans et désamorce les critiques, était dans le contexte malien le meilleur.¹⁶⁴ Pour lui, les partis politiques bloquent la modernisation du pays, ils sont le réceptacle de tous les corporatismes, de tous les conservatismes.

Certes, l'Union autour de la Nation n'a cessé d'être prônée depuis la crise post-électorale de 1997, il n'en reste pas moins que les partis politiques jouent un rôle primordial d'intégration sociale et sociétale. Intégration sociétale par ce qu'ils peuvent à l'occasion se faire les porte-parole de groupes ou d'associations porteurs de valeurs ou d'attentes spécifiques. Les partis politiques jouent également, notamment dans l'écosystème africain, un rôle d'intégration sociale par leur fonction « pédagogique » liée à l'éducation politique voire à la socialisation politique des citoyens à l'image du rôle joué dans le passé par le Parti communiste, capable d'offrir à ses adhérents, non seulement une culture politique conséquente mais aussi de nombreux lieux de sociabilité.

S'il est vrai que l'évocation des querelles politiques passées conduit à déplorer que les partis politiques puissent jouer un rôle de « contre organisation » voire de subversion, il faut toutefois reconnaître que cette fonction ne conduit que très rarement à un dysfonctionnement de la démocratie représentative. C'est plutôt une fonction de « stabilisation » que jouent les

¹⁶³ La Fondation pour l'enfance a été créée en 1993. C'est une œuvre reconnue d'utilité publique fondée par ATT alors qu'il n'était pas encore Chef d'Etat.

¹⁶⁴ Le Monde Afrique du 23 janvier 2006

partis politiques, en canalisant les frustrations et mécontentements d'une partie des citoyens contre les choix et orientations des gouvernements, évitant ainsi que ces mécontentements ne débouchent sur une violence incontrôlée.

De par leur fonction de pacification des antagonismes sociaux, permettant l'expression citoyenne dans le cadre du jeu démocratique et non dans celui de la rue, les partis politiques contribuent indéniablement à renforcer la démocratie dans ses principes et dans sa logique.

Au cours du mandat d'ATT, les gouvernements successifs ont conféré aux acteurs non encartés, appelés « Les indépendants », un accès disproportionné au processus de prise de décision, alors que leur poids dans l'arène politique n'a été confirmé ni lors des scrutins législatifs, ni lors des scrutins municipaux. Ces « indépendants » et diverses personnalités civiles et militaires proches d'ATT ont tenté de saisir l'opportunité du retour aux affaires du « Général » pour réinvestir le champ politique central sans y parvenir véritablement.

Cette stratégie consistant à s'émanciper du jeu partisan, voire à affaiblir les partis politiques, a d'abord été conforté par le choix des premiers ministres, qu'il s'agisse d'Ahmed Mohamed ag HAMANI ou d'Ousmane Issoufi MAIGA ¹⁶⁵

Dans la distribution des postes ministériels également, l'ouverture aux « indépendants » ou aux membres du Mouvement citoyen (MC) était une réalité, comme en témoignent la nomination de Djibril TANGARA (président du MC) au ministère du développement social, de la solidarité et des personnes âgées ; celle d'Hamed Diane SEMEGA (vice-président du MC) au ministère des Mines, de l'énergie et de l'eau ; ou encore celle de Gaoussou DRABO (ancien directeur du quotidien gouvernemental « L'Essor »), aux fonctions de ministre de la Communication et des nouvelles technologies de l'information. Un autre fait marquant est la présence, dans ce gouvernement dit de consensus, de personnalités proches du Chef de l'Etat qui ont joué un rôle durant la période de transition démocratique.

¹⁶⁵ Ahmed Mohamed Ag HAMANI a occupé des fonctions ministérielles de 1978 à 1987, avant d'entamer une carrière diplomatique. Il a été nommé par ATT aux fonctions de Premier ministre du gouvernement « de mission », en charge d'organiser les élections législatives de juillet 2002.

Issoufi MAIGA a été ministre chargé du Contrôle général d'État dans le Comité de transition pour le salut du peuple (CTSP), et le portefeuille des Transports dans les gouvernements d'Ag HAMANI, avant d'être nommé à la Primature le 28 avril 2004.

On retrouve également les compagnons d'armes du Chef de l'Etat, à l'image du colonel Kafougouna KONE (ancien chef d'état-major de l'armée de terre sous Moussa TRAORE), qui fut membre du gouvernement de transition (nommé ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales) ainsi que des acteurs de la « Révolution de mars 1991 » comme le Pr Mamadou Lamine TRAORE, nommé ministre de l'éducation nationale. Le retour aux affaires de ces personnalités est un signe du faible renouvellement des élites au pouvoir au Mali. Il a toutefois permis au Président de la République de conforter sa position de leader du champ politique en s'appuyant sur des hommes qu'il avait déjà pratiqués et sur lesquels il pouvait compter.

Que faut-il en conclure ? Tout simplement qu'il existait bel et bien, une stratégie bien définie par le Président de la République consistant d'une part, à donner des gages aux « Indépendants » afin qu'ils continuent de le soutenir, et d'autre part, à préserver ses liens avec les partis politiques en les invitant à participer au gouvernement. Cela avait l'avantage de mettre en concurrence les différentes forces en présence, les unes cherchant à émerger dans l'arène politique, les autres tendant à conserver, voire conforter leur position.

L'autre réalité, qui confortait le Président ATT, c'est que manifestement, aucun parti ne souhaitait être dans l'opposition et ne se considérait comme opposant. Tous espéraient être associés au pouvoir, y compris l'ADEMA et l'URD bénéficiant pourtant d'une large assise politique. D'ailleurs, en qualifiant de gouvernement « de consensus » et jamais « d'union nationale », ATT entendait insister sur le choix volontaire à l'origine de ce mode de régulation du pouvoir. Ainsi, s'il n'est jamais clairement défini, le consensus politique répond à une vision propre du Président : *« [Ce] n'est pas une figure imposée mais plutôt l'adhésion libre de tous les acteurs à une démarche qui encourage la pratique de la pondération, de la mesure et de la tolérance. A cet égard, nos populations ont adressé un message clair à travers les résultats des dernières élections communales. En répartissant [...] leurs suffrages entre les diverses forces politiques, elles souhaitent que les collectivités soient administrées dans l'entente et la synergie des efforts. [...] Aussi, je m'emploierai, [...] en relation avec les forces politiques, à poursuivre cette expérience qui permet le fonctionnement régulier de toutes nos institutions, favorise une implication solidaire de tous dans la recherche de solutions aux grands problèmes nationaux »*¹⁶⁶

¹⁶⁶ Discours à la Nation du Président ATT le 22 septembre 2004

La recherche du consensus peut être, dans l'absolu, considérée comme un atout. Le consensus est alors un processus construit par des acteurs agissant en fonction de leurs stratégies et positionnements propres, mais aussi en fonction de contraintes et opportunités institutionnelles et temporelles. L'enjeu est double : il s'agit d'abord de mieux comprendre les rapports entre le consensus et la gouvernance publique mais aussi de voir si le consensus a été de nature à consolider la démocratie ou au contraire a-t-il été un facteur de recul démocratique. L'analyse doit permettre d'explorer ces modalités en précisant comment et jusqu'où les acteurs politiques ont exercé (ou pas) leur mission de représentativité.

Le consensus tel que pratiqué sous les deux mandats d'ATT ne traduit pas nécessairement l'obtention d'un accord sur l'intégralité d'un programme de gouvernement. En effet, il peut aussi être un moyen d'acquiescer ou de maintenir une position sur l'échiquier politique, sans pour autant adhérer aux dispositifs d'un projet de gouvernement. On peut également considérer que le consensus n'induit pas l'absence d'adhésion formelle. Cela nous invite à réfléchir à la façon d'évaluer son caractère politique notamment dans le fonctionnement des institutions. L'absence d'opposition consécutive à la déssectorisation politique décidée par le Président TOURE, a conduit à « protéger » le système de jeu de toute remise en cause interne (par les élites politiques) et a pu aussi lui garantir la stabilité indispensable à sa consolidation. En intégrant au jeu consensuel l'ensemble des forces politiques, le Président ATT s'est assuré, sinon la loyauté, du moins la bienveillance de ses alliés-rivaux. Un autre aspect lorsque l'on s'intéresse au statut de l'opposition au Mali en particulier, est de mentionner la peur véritable inspirée par ce statut politique, à la lumière notamment de sa précarité (absence d'accès aux ressources)¹⁶⁷. De façon moins avérée, cette peur de l'opposition peut aussi être dictée par l'existence de croyances partagées par tous les acteurs politiques qu'une marginalisation pourrait emporter des effets politiques contre-productifs.

En choisissant d'associer la somme des potentiels de nuisance du champ, le président TOURE était parvenu à tranquilliser sa trajectoire politique personnelle au sommet de l'Etat. Sans opposition politique constituée, il était désormais en mesure de contrôler le processus

¹⁶⁷ Parce qu'il s'est imposé comme un équilibre accepté de jeu, le consensus politique prôné par ATT, a correspondu au dénominateur temporaire des stratégies d'acteurs et des modèles normatifs, pas forcément convergents, disponibles à ce moment à l'intérieur du champ.

d'allocation de ressources à l'intérieur du champ mais modifiait aussi, ce faisant, la nature du régime politique malien¹⁶⁸.

Car dans l'acception qui lui est le plus couramment donnée, le régime de la démocratie libérale de type occidental (adopté par le Mali) inclut une opposition parlementaire qui contrôle l'activité gouvernementale et est en mesure de présenter, lors d'élections organisées à intervalles réguliers, des projets politiques alternatifs. Dans un régime représentatif, ce rôle est traditionnellement dévolu à l'opposition parlementaire, qui contrôle, régule et encadre le pouvoir du gouvernement et les prérogatives (exorbitantes) de l'exécutif. Les formules consensuelles de gestion du pouvoir peuvent n'être qu'imparfaitement conformes à l'idéal démocratique. Ces modalités inclusives de régulation politique représenteraient en effet un système qui ignore la notion de responsabilité politique, qui tue la démocratie qui est un système où l'opposition doit exister et exercer sa fonction et son rôle d'alternative pour accéder un jour au pouvoir. A ce constat sans appel, il conviendrait aussi d'ajouter l'impact négatif évident qu'une opposition faible ou inexistante entraînerait sur les performances du régime en place. L'absence d'opposition privait en quelque sorte le gouvernement d'une obligation de résultat et contribuait à enfermer le pays dans un attentisme.

Sur le plan strictement politique, la Constitution de la 3^e République avait pourtant bien prévu des mécanismes de bonne gouvernance tirés des principes démocratiques. Le titre premier de la Constitution du 25 Février 1992 qui comprend 24 articles proclame en effet toutes les libertés et tous les droits fondamentaux de la personne humaine, ainsi que l'existence de trois pouvoirs : pouvoir exécutif, pouvoir législatif et pouvoir judiciaire qui doivent être bien distincts, conformément au principe de la séparation des pouvoirs. Avec un « Pouvoir judiciaire », « gardien des libertés » dont l'indépendance à l'égard des deux autres pouvoirs est contenue dans son article 81. La constitution malienne a le double mérite de garantir l'équilibre des pouvoirs et de structurer l'organisation politique. Le consensus prôné par le président ATT, et matérialisé par un gouvernement d'union nationale et le mutisme de l'opposition parlementaire a conduit à une désorganisation institutionnelle.

¹⁶⁸ L'aversion d'ATT pour le système de démocratie libérale avait été confirmée lors d'une interview accordée au Magazine Jeune Afrique en ces termes « *On peut concevoir une démocratie sans élections ; il peut y avoir multipartisme sans démocratie. Il faut reprendre aujourd'hui sereinement et sur la place publique, le débat sur la démocratie en Afrique. La restauration d'Etats en ruine par la démocratie importée n'a guère donné de résultats convaincants. Et nous voyons des exemples d'affaiblissement de l'Etat par la démocratie.(...) La démocratie c'est un mode de vie qui se réfère à une culture* » Interview à Jeune Afrique, 11-24 août 1994.

Ce consensus était, dans la pratique, contraire au texte et à l'esprit de la constitution malienne, elle-même inspirée de la constitution française de 1958 qui a été imaginée pour opposer deux forces antagonistes (majorité/opposition). Il en est résulté un bipartisme de fait qui structure la vie politique, chacun des deux grands partis s'associant le soutien d'autres petits partis ou courants politiques. En l'absence d'une véritable opposition parlementaire, le jeu démocratique était faussé, obligeant le peuple à exprimer lui-même sa volonté et à l'imposer à l'exécutif.

Par ailleurs, en faisant voler en éclats la structuration politique majorité/opposition, le concept du « consensus » comme mode de gestion étatique a désarticulé le système partisan en une myriade de positions, réunie en un mouvement unique dont la cohérence, au moins idéologique si ce n'est politique, a eu du mal à émerger. On se trouvait plutôt face à un agrégat d'individualités, coupées de leurs bases électorales et liées au Président de la République par des intérêts purement « alimentaires », plus qu'à leur adhésion à une ligne politique définie. De ce fait l'essentiel des débats de société a souvent été porté à l'extérieur du parlement, ce qui a relayé au second plan le rôle des partis représentés à l'Assemblée. Or, la constitution malienne repose sur l'édifice présidentiel qui ordonne l'action politique, et l'Assemblée Nationale qui la contrôle. L'absence de cette mission de contrôle favorise mécaniquement une hégémonie du pouvoir exécutif mais aussi sa forte exposition à la grogne populaire avec paradoxalement, le risque de diluer l'autorité de l'Etat.

Dans ce contexte, il paraît difficile de concevoir le « consensus » comme l'incarnation d'un modèle démocratique de gouvernance car il est impuissant à fonder l'autorité de la représentation politique dont dépend sa capacité à incarner l'unité de l'État, cette représentation ne s'exprimant plus ou alors que sur « ordre » du pouvoir exécutif. Il reposait donc sur un régime politique aux relents autocratiques et qui s'avérait, au fil des ans d'autant plus contestés, que les formations politiques traditionnelles qui l'avaient soutenu, avaient perdu, pour la plupart, leur assise électorale.

In fine, conçu comme un véritable contre-pouvoir, le Parlement apparaissait dans la pratique très affaibli et écartelé entre un Chef de l'Etat, dont il ne se désolidarise pas encore, et le peuple qui s'oppose aux réformes. Cette défiance citoyenne se trouve justifiée et même renforcée par un autre mal, dont l'ampleur grandissante va créer un fossé entre les gouvernants et les gouvernés et fragiliser davantage la légitimité du pouvoir, dans un contexte où la machine administrative peinait à assurer sa mission.

TITRE II

UNE ADMINISTRATION INADAPTEE

Le terme administration vient du latin « administrare » qui désigne l'action de gérer ses affaires. Si au XI^o siècle, ce terme désigne exclusivement l'action de gérer ses affaires privées, à partir du XVIII^o siècle, avec le développement des théories de l'Etat, l'administration va s'étendre à la gestion des affaires publiques en général. Puis, avec l'apparition de la théorie de la séparation des pouvoirs, ce terme va connaître une nouvelle restriction. En effet, la fonction d'administrer va être rattachée à l'un des trois pouvoirs désignés par Montesquieu, le pouvoir exécutif¹⁶⁹.

C'est cette notion d'administration qui prévaut encore de nos jours. Toutefois, si l'administration se rattache au pouvoir exécutif, le pouvoir exécutif ne se réduit pas à la fonction d'administrer. En effet, le titulaire du pouvoir exécutif exerce, en plus de la fonction administrative, la fonction gouvernementale. Ces deux fonctions sont d'ailleurs hiérarchisées. La fonction gouvernementale a un rôle d'impulsion, de définition de la politique à appliquer, alors que la fonction administrative recouvre un rôle d'exécution de cette politique.

L'administration malienne, dont l'organisation est essentiellement héritée de la colonisation, est, à de nombreux égards, le contraire même de l'idéal wébérien de la bureaucratie publique. Il n'y existe pas une séparation de la sphère politique et de la sphère administrative, encore moins l'autonomie de l'administration. L'administration d'État est une prolongation du parti au pouvoir, qui l'irrigue à chaque niveau. Le recrutement y est fortement politisé. La rationalité du modèle wébérien, axé sur la notion de règles, est écartée au profit de la prééminence des décisions du parti majoritaire lesquelles priment, bien évidemment sur les normes juridiques. La hiérarchie administrative, malgré ses institutions formelles complexes et apparemment bien définies, s'appuie très largement sur une structure informelle de réseaux personnels au sein de l'appareil de l'État-parti. De ce fait, le pouvoir appartient plus aux

¹⁶⁹ GAUDEMET Yves « *Droit administratif* » - Paris : LGDJ, 2018. - 600 P.

personnes qu'aux organes, à tel point qu'il était aisé de considérer que l'administration est faible, mais les fonctionnaires puissants.

Le clientélisme et l'attribution de récompenses apparaissent plus importants que l'application des règles et des codes officiels de comportement. Ces structures administratives personnalistes ont tendance à affaiblir les capacités de l'État en favorisant la recherche de rentes et la corruption et en augmentant les coûts de surveillance et d'exécution. Les régimes successifs n'ont guère pris la mesure du problème et souvent l'ont même suscité. De fait, on observe une pratique qui reste courante : les hauts fonctionnaires et les politiciens cherchent à asseoir leur autorité sur les institutions qu'ils dirigent en recrutant aux postes clés des personnes de confiance qui leur sont liées. Les faiblesses de l'appareil administratif font qu'il est facile pour un fonctionnaire d'utiliser ses pouvoirs à d'étroites fins privées ou politiques. Ces faiblesses ont longtemps sapé l'application des réglementations et limité les capacités administratives de l'État, à répondre aux attentes des populations par la délivrance d'un service public de qualité.

CHAPITRE I

UNE MAUVAISE DELIVRANCE DE SERVICES PUBLICS

L'administration malienne a été traversée par des courants politiques tenaces et divergents, malgré l'obligation de réserve et de neutralité imposée aux fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi était-il plus important, pour un fonctionnaire, de mettre en évidence ses « liens » politiques que ses qualifications techniques et managériales. Cette situation a eu pour conséquence de rendre l'accès aux services publics de plus en plus difficile pour le citoyen. De mauvais reflexes partisans ont provoqué une politisation profonde des services, mettant en péril le fondement même de la mission de service public. Ces reflexes, contraires à la déontologie du fonctionnaire et les principes de l'administration publique, ne permettaient pas de valoriser et promouvoir le mérite et la compétence. Or, la bonne délivrance de services publics doit être perçue comme une mission régaliennne de l'État qui seul, est en mesure de garantir l'équité et la justice dans l'accès des populations à l'administration. C'est donc à l'aune de sa capacité à prendre en charge ces besoins, que l'on peut évaluer la crédibilité et la viabilité d'un État qui doit se garder d'être tolérant à tous les excès et complaisant à tous les abus. C'est en ce sens que le service public est un élément fondamental de régulation sociopolitique, notamment dans un contexte de construction démocratique.

Au Mali, le constat qu'il est permis de faire est que, malgré la décompression du pouvoir d'Etat, après des années de centralisation, l'offre de services publics est restée en deçà des attentes des populations, du fait notamment d'une crise de l'éthique administrative à laquelle il faut ajouter une forte politisation des fonctionnaires¹⁷⁰.

¹⁷⁰ MARA Moussa, « *L'État au Mali : géniteur de la nation, facteur d'intégration, catalyseur d'expansion. Les pistes d'amélioration* », tome 2, Bamako, Imprimerie graphique industrie-SA, octobre 2010, 504 pages.

SECTION I.

DU FAIT D'UNE CRISE DE L'ETHIQUE ADMINISTRATIVE

La bonne gouvernance publique exige d'offrir de bonnes conditions de vie aux citoyens, de satisfaire à leurs besoins économiques, sociaux et culturels. Elle est étroitement liée à la qualité des services auxquels l'ensemble de la population peut effectivement accéder, sans exclusive. La délivrance de services publics de base, effectifs et efficaces est, de ce fait, une condition de légitimité des États en ce qu'elle institue, et donne du sens aux relations entre les pouvoirs publics et les citoyens.

C'est cela exercer une mission d'intérêt général. L'intérêt général est à la fois un concept juridique et une valeur. Il peut être défini de plusieurs manières. De façon générique, l'intérêt général peut être considéré comme désignant un objectif vers lequel doit nécessairement tendre toute l'activité de l'administration. L'intérêt général apparaît ainsi comme le cadre référentiel de l'action publique et toute décision des autorités publiques devra se fonder par principe sur l'intérêt général¹⁷¹.

Paradoxalement, l'engagement des différents pouvoirs qui se sont succédés au Mali est sans équivoque sur le sujet. La création d'une administration publique de qualité et au service exclusif des citoyens trône en bonne place de toutes les déclarations de politique générale. C'est que dans le fond, la délivrance de services publics appelle la construction collective d'un système de valeurs, de structures et de modes de faire, fondé sur les principes de probité et de moralité publique qui, à l'analyse, faisaient défaut¹⁷².

¹⁷¹ COTE Louis), avec la collaboration de Charlie MBALLA, Marc CAMBON, et Nicolas CHAREST, « *Les Réformes des administrations publiques dans le monde* », in BERNIER (Robert), sous la direction, Réalités nationales et mondialisation, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2006, pages 293-338.

¹⁷² PIEROT Robert, « *L'Administration malienne* », Paris, Editions BERGER-LEVRAULT, 1979, 107 pages.

PARAGRAPHE I

LA CORRUPTION DANS LE SERVICE PUBLIC

Aux lendemains des indépendances, les préoccupations éthiques dans l'administration publique en Afrique ont beaucoup cristallisé autour de la probité administrative et du conflit d'intérêts. Il s'agissait assurément là de questions centrales, qui justifiaient amplement qu'on ait estimé devoir les traduire en codes d'éthique, voire en codes de déontologie. L'évolution de ces deux appellations en faveur de la première est d'ailleurs elle-même significative de l'évolution des problématiques, les codes d'éthique étant généralement plus ouverts que les codes de déontologie et convenant dès lors mieux aux contextes de moins grande certitude, d'autant plus que c'est la corruption qui est le motif le plus souvent cité de mécontentement des usagers (qu'ils soient d'ailleurs nationaux ou étrangers) à l'égard de l'administration publique¹⁷³. Les investisseurs internationaux considèrent également qu'il s'agit d'un des problèmes majeurs lorsqu'on souhaite investir dans le pays.

Au Mali, bien qu'il soit difficile de mesurer avec exactitude l'ampleur et l'impact socio-économique de la corruption, un large consensus se dégage sur son aggravation depuis l'avènement de la démocratie. Pour se rendre compte de l'ampleur de la mauvaise gestion des fonds publics, les chiffres contenus dans les Rapports 2013 du Bureau du Vérificateur Général, parlent d'eux-mêmes. En effet, dans ces rapports du Vérificateur Général, remis en mai 2012 au chef de l'Etat, les détournements de fonds occasionnés à la suite des malversations des agents de l'Etat se chiffraient à 50 milliards F CFA en 2011.

Nombreux sont les citoyens maliens qui s'interrogeaient sur ce qu'était advenu du « kokadjè », terme en bambara que l'on pourrait traduire par « laver propre », slogan brandi au lendemain de la révolution de mars 1991. Quelle était l'utilité de ces différents moyens de lutte mis en place à grands renforts de publicité ? Pouvait-on prétendre lutter contre la pauvreté, atteindre les objectifs du millénaire pour le développement et laisser perdurer la corruption et la délinquance financière ? Et surtout, quel rôle la corruption a-t-elle joué dans la survenance des événements de 2012 ?

¹⁷³ BLUNDO (Giorgio), OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre), sous la direction, « *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers* » (Benin, Niger, Sénégal), Paris, Marseille, Karthala-APAD, 2007, 374 pages.

A. Un fléau aux proportions inquiétantes

La corruption est traditionnellement définie comme un abus de fonction en contrepartie d'un avantage indu de quelque nature qu'il soit. Selon la définition qu'en donne l'ONG Transparency International, « la corruption est l'abus de pouvoir reçu en délégation à des fins privées ».¹⁷⁴ Il faut attendre par abus de fonction, le fait pour le titulaire d'un emploi ou d'une fonction d'utiliser celui-ci ou celle-ci sciemment dans un but autre que celui qui est prévu dans les textes. A l'échelle mondiale, la corruption n'est pas un phénomène nouveau, elle a toujours existé et s'est imposée à toutes les sociétés comme un élément corrosif de l'Etat dans ce qu'il a d'essentiel en termes de valeurs, car elle fragilise et détruit le lien social.

Comme c'est souvent le cas dans les États caractérisés par une gouvernance défailante, la corruption était particulièrement présente dans les arcanes de l'administration malienne, là où le citoyen effectue ses démarches administratives. L'enquête « Afrobaromètre » de 2010 indique que les citoyens considéraient que le niveau de corruption était très élevé au sein de l'administration. Sur les 1200 personnes interrogées, 49,5 % trouvaient que la totalité ou la majorité des agents publics étaient impliqués dans des faits de corruption. 34,6 % d'entre eux considéraient que cela était vrai pour « certains agents publics ». Mais il n'y a pas que le citoyen seulement qui s'en plaint. Le monde des affaires en est aussi une des grandes victimes de ce fléau. Sur les 185 chefs d'entreprises consultées au Mali en 2010 dans la même enquête, 43,9 % estimait qu'il est attendu des entreprises qu'elles fassent des cadeaux à des fonctionnaires pour « mener à bien les tâches ». La proportion d'entreprises qui avaient fait l'objet d'au moins une demande de pot-de-vin était de 33,7 %, au-dessus de la moyenne de 22,2 % en Afrique subsaharienne. Au total, 70,6 % des entreprises maliennes considéraient la corruption comme un obstacle majeur à la conduite de leurs affaires. Pourtant, comme on le verra, des structures ont été spécialement créées pour lutter contre ce fléau mais l'absence de volonté réelle des pouvoirs publics fait que très souvent la justice n'est pas saisie et lorsque c'est le cas, très peu de condamnations sont prononcées.

¹⁷⁴ L'ONG « Transparency International » est connue pour être la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique. Sa mission est de sensibiliser l'opinion publique aux effets dévastateurs de la corruption. L'ONG travaille de concert avec les gouvernements, le secteur privé et la société civile afin de développer et mettre en œuvre des mesures efficaces de lutte contre la corruption.

Ainsi, au cours de l'année 2011, sur 208 dossiers de cas de corruption avérés au niveau de la justice malienne, 110 ont été classés sans suite dans des conditions inexplicables. Une situation d'autant plus regrettable quand on sait que le total des poursuites équivaut à plus de 320 milliards de FCFA ».

C'est dans ce contexte que certains acteurs de la société civile ont décidé de faire de la lutte contre la corruption, leur cheval de bataille. Ces associations inscrivent leurs missions bien souvent dans la prévention, à travers notamment des actions de plaidoyer, d'alerte, de veille, de dénonciation.

B. Le rôle des acteurs de la société civile

Les actions de sensibilisation et de mobilisation des acteurs de la société civile contre les méfaits de la corruption, ont certes eu un impact bien plus limité que celles de l'Etat. Elles ont néanmoins permis de communiquer autour de la problématique. Les acteurs de la société civile, dont le plus actif était l'Association Malienne pour la Lutte contre la Corruption et la Délinquance Financière, ont également servi de lanceurs d'alerte, mobilisant l'opinion publique et les médias lorsque certains faits de corruption étaient avérés.

Il apparaît clairement qu'au-delà des aspects juridiques, institutionnels et politiques, certains pesanteurs sociaux freinent la lutte contre le fléau. Il y'a bien sûr le poids des traditions, où il est de bon aloi (mais pas obligatoire) de faire un geste pour service rendu. Il faut certes sévir, mais il faudrait également, un véritable changement de mentalités pour une lutte efficace contre la corruption. Ceci, d'autant plus qu'il existe au Mali, très peu d'indications de progrès en matière de lutte contre ce mal qui a gangrené les secteurs clés du fonctionnement de l'Etat.

PARAGRAPHE II

LES SECTEURS ESSENTIELS DE PLUS EN PLUS IMPACTES

Les secteurs qui ont été les plus impactés par la corruption au sein de l'appareil étatique sont l'administration judiciaire, la passation des marchés publics et les forces armées et de sécurité.

A. La corruption au sein de l'administration judiciaire

S'agissant du système judiciaire, sa défaillance est un facteur contributeur clé au peu de confiance accordée par les citoyens à leur justice, ceci a considérablement nuit à la légitimité de l'État malien. Selon le rapport sur les droits de l'homme de 2012 du département d'État américain, « la corruption et le trafic d'influence » sont « fortement répandus » au sein des tribunaux maliens. De son côté, Human Rights Watch décrit la manière dont « le laisser-aller et la mauvaise gestion au sein de l'appareil judiciaire malien à travers le pays » ont conduit à de frappantes déficiences ». Cette défaillance et cette suspicion à l'égard du système judiciaire ont amené les citoyens à opter pour des solutions informelles, c'est à dire extra-judiciaires pour se rendre justice, en particulier dans les zones où la présence de l'État est faible.

Des engagements de principe en faveur de l'indépendance du pouvoir judiciaire figurent bien dans la Constitution malienne de 1992. Cependant une clause importante qui dilue ces engagements, précise que le Président de la République est également le chef du Conseil Supérieur de la Magistrature, l'instance suprême du pouvoir judiciaire. Cette situation donne à l'exécutif une influence considérable sur les nominations de magistrats, ce qui, en pratique rend la justice inefficace dans la poursuite des cas impliquant des personnes haut placées, particulièrement ceux ayant une dimension politique. De fait, il existe très peu d'exemples de hauts responsables politiques ayant fait l'objet de poursuites, et encore moins de condamnations judiciaires.

Affirmée comme un des principes de référence en droit, la théorie de la séparation des pouvoirs est pourtant clairement affirmée dans les dispositions de la loi fondamentale du Mali, adoptée le 12 janvier 1992. Au titre cette affirmation, le pouvoir judiciaire devrait

occuper une place de choix et se caractériser par une totale indépendance, lui permettrait d'accomplir sa mission, et de n'être soumis à aucune influence venant de l'extérieur¹⁷⁵.

C'est l'esprit de l'article 69 de la Constitution de 1992 qui dispose que : « l'autorité judiciaire est exercée par le Conseil Supérieur de la Magistrature qui veille à la bonne administration de la justice et statue de ce fait sur les nominations, les affectations, les avancements et la discipline des magistrats ». Il appartient de ce fait, au Conseil Supérieur de la Magistrature, présidé par le Président de la République, de veiller, à l'effectivité d'une magistrature autonome et impartiale.

La question de l'autonomie, de l'impartialité voire de l'intégrité de la magistrature a été soulevée à maintes reprises et pas seulement qu'au Mali. Mais dans ce pays, elle prend un sens légitime au regard des nombreuses affaires dans lesquelles l'impartialité des magistrats a été mis en doute. Car l'indépendance est un rempart protégeant contre toute pression susceptible d'amoinrir l'impartialité du juge dans ses rapports avec les justiciables. Cela est un principe fondamental dans un Etat de droit. Il est également l'une des exigences qui justifiait aux yeux du philosophe de « l'Esprit des Lois », le principe de la séparation des pouvoirs. Les Juges ne sont et ne doivent être soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la Loi. La portée de ce principe est sans équivoque.

C'est également en vertu de ce principe sacro-saint qu'est proclamé, lato sensu, l'autonomie du magistrat. Ce dernier se voit à cet effet garantir une marge de manœuvre totale dont la seule limite est prescrite par la réglementation en vigueur¹⁷⁶.

Sur le plan international, de nombreux instruments internationaux, reconnaissent et défendent l'indépendance de la justice. Il s'agit notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU dont l'État malien est signataire¹⁷⁷. Il faut rappeler que l'indépendance de la justice est un principe inhérent à la démocratie. Il est un précieux gage de limitation des risques d'immixtion du pouvoir exécutif, notamment dans les affaires judiciaires, même lorsque certains de leurs

¹⁷⁵ CISSE Aly, « Mali : une démocratie à refonder » Paris, L'Harmattan, collection Etudes africaines, juin 2006, 206 pages

¹⁷⁶ MARA Moussa ; « L'État au Mali : présentation et diagnostic » Tome 1, Bamako, Nouvelle Imprimerie Bamakoise, octobre 2010, 375 pages.

¹⁷⁷ BONGRAND (Philippe) et autres, « Les Savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique », in Gouvernement et action publique, Presses de Science politique, 2012/4- n°4, pages 7-20.

intérêts y sont mêlés. Le juge a pour mission d'appliquer les lois votées par la représentation nationale, il rend ses arrêts au nom du peuple. Rien n'est plus contraire au principe démocratique qu'un pouvoir judiciaire qui s'arroge le droit de se conformer ou non à la loi selon les désirs du « prince ».

En République du Mali, l'indépendance du pouvoir judiciaire s'est progressivement effritée pour aboutir dans les années 2000 à ce qui s'apparente presque à de l'assujettissement. Fort heureusement, la grande majorité des magistrats demeure respectueuse de la loi et consciente de l'impartialité indispensable à leur fonction. Mais l'imminence du danger pour la démocratie, exige de l'imposer comme règle pour tous, sous peine de voir ce principe fondamental remis en cause. Car en effet, la relation entre le Parquet et le Ministère de la Justice est à la limite de la subordination du premier sur le dernier. Une situation qui ne manque pas d'entacher le traitement objectif des dossiers, notamment ceux impliquant des personnalités politiques proches du pouvoir.

Comme il été souligné plus haut, le Mali n'a pas été le premier pays confronté à cette dérive. La cinquième République française, via la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a mis un terme aux dispositions relatives au Conseil supérieur de la Magistrature (CSM) issues de la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, laquelle stipulait que le Président de la République présidait le CSM et désignait de ce fait ses membres.

Ainsi, peut-on s'apercevoir dans la refonte française instituée par la révision constitutionnelle de 2008 que le Conseil Supérieur de la Magistrature n'est plus présidé par le Président de la République, mais par des magistrats. Par ailleurs, le ministre de la justice n'en est plus le vice-président, bien qu'il est autorisé à prendre part aux séances des deux formations, (sauf en matière disciplinaire)¹⁷⁸.

Pour ce qui est du Mali, le débat sur la réforme judiciaire visant à accorder aux magistrats plus d'indépendance dans l'exercice de leurs missions, mainte fois revendiqué, n'a véritablement jamais été ouvert. Si l'indépendance de la justice est consacrée par la Constitution, celle-ci y apporte une nuance de taille dès lors que cette indépendance est garantie par le Président de la République. Or, si garant il doit y avoir, cela ne peut être que le Conseil supérieur de la magistrature, et non le Chef de l'Etat.

¹⁷⁸ GÖRANSSON (Marie), « *La Responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir* », Bruxelles, in CRISP/Courrier hebdomadaire du CRISP, 2010, novembre-décembre, n°2056-2057, pages 7-83.

B. La corruption dans les passations de marchés

De nombreux cas de corruptions et de malversations financières impliquant des structures publiques et pour lesquelles l'institution judiciaire est demeurée silencieuse, ont été relayés par la presse, les organisations non gouvernementales (ONG) et les associations de la société civile. Si l'on se réfère au domaine des marchés publics, l'ONG Transparency International, a estimé qu'entre 2009 et 2012, 447 dossiers de marchés publics ont été accordés par entente directe pour un montant global de 247 milliards francs CFA. Selon la même étude, en 2012, 22% des dossiers de marchés publics dont le montant est évalué à 368 milliards francs CFA, auraient été passés irrégulièrement. Courant 2011 les appels d'offres irréguliers portaient sur des marchés s'élevant à 185 milliards francs CFA¹⁷⁹.

Quant à la Banque Mondiale, partenaire privilégié de l'Etat malien, elle a pour sa part considéré qu'une utilisation abusive était faite de la méthode de fractionnement des marchés, une pratique courante au sein de la haute administration publique malienne. Selon l'institution de Bretton Woods, « les marchés passés de gré à gré auraient été moins nombreux s'ils n'avaient pas été fractionnés »¹⁸⁰.

Le mécanisme du fractionnement des marchés est un dispositif dérogatoire, qui permet à la personne publique de s'affranchir de la procédure des appels d'offres. Ce dispositif doit toutefois s'exercer dans des conditions et circonstances bien déterminées et dont les contours sont définis par la loi.

Suivant cette méthode, les marchés qui portaient sur moins de 10 millions de FCFA, sont régulièrement subdivisés en lots plus petits (de 3 millions par exemples) pour rester en-dessous du seuil à partir duquel la Direction Générale des Marchés Publics (devenue Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public) procédait à un examen. Le recours abusif à cette méthode a été également dénoncé par certains partis de l'opposition qui estimaient que plusieurs passations de marchés, dans le cadre de Partenariat Public-Privé (PPP), ont été effectué sur fond d'entente entre les donneurs d'ordre et les bénéficiaires pour alimenter une caisse noire, dans le but de financer les campagnes électorales.

¹⁷⁹ Etude publiée en décembre 2013 par l'ONG Transparency International et réalisée en collaboration avec l'organisme de recherche Afrobaromètre dans 28 pays dont le Mali.

¹⁸⁰ « Mali Economic Update », Rapport de la Banque mondiale sur l'économie malienne publié en mars 2013.

A ce titre le Président du parti PARENA, M. Tiébilé DRAME, alors membre de l'opposition, s'était offusqué en ces termes « On a procédé à des consultations restreintes qui n'étaient, en fait, que des grés à gré déguisés. Selon plusieurs sources, il a été imposé aux entreprises des ristournes d'au moins 15% des montants des marchés. Ainsi les entreprises se sont engagées à « cotiser » des sommes colossales : entre 1 et 5 milliards de francs CFA. Plusieurs exemples d'infrastructures confortent les soupçons de surfacturation »¹⁸¹.

La passation de marchés publics est en effet un domaine particulièrement vulnérable à la corruption. Les appels d'offres sont obligatoires au Mali pour les marchés importants ; ils sont réglementés par la Direction générale des marchés publics (DGMP). Dans la pratique, cependant, cette obligation n'est pas toujours respectée et la récurrence des accusations de corruption dans la passation de marchés publics laisse à penser à l'existence d'un système organisé, d'autant plus que lorsqu'elles sont avérées, ces malversations ne sont suivies d'aucune sanction¹⁸².

Une autre affaire de corruption dans la passation de marchés publics concerne l'attribution de gré à gré, le 14 décembre 2011 en conseil des ministres, d'un contrat de fournitures de matériels électoraux à une société libanaise. D'un montant de près de 6 milliards de francs CFA ce contrat, conclu en violation du code des marchés publics sera dénoncé par le Conseil National du Patronat Malien (CNPM)¹⁸³. L'Autorité de Régulation des Marchés Publics, saisi par le CNPM, a reconnu, dans sa décision N° 12-001/ARMDS-CRD du 05 janvier 2012, la violation flagrante de la loi, tout en se déclarant incompétente pour annuler un marché autorisé en conseil des ministres. Le patronat malien, n'avait d'autre choix que de saisir la Cour suprême afin de statuer sur l'affaire. Le 2 mars 2012, la Cour suprême a rendu son arrêt et sans surprise, a déclaré irrecevable la plainte en annulation du marché de gré à gré attribué par l'Etat à la société libanaise Inkrit Technologie. Cette affaire illustre bien la difficulté dans l'application de la loi et la dépendance du juge vis à vis du pouvoir politique.

¹⁸¹ Conférence de Presse du PARENA, Maison de la presse 12 mai 2012

¹⁸² Le Bureau du Vérificateur Général a transmis en date du 27 mai 2012 au procureur de la République du pôle économique du tribunal de première instance de la commune 3 de Bamako, neuf dossiers portant sur des actes de corruption à hauteur de 8 milliards de Francs CFA selon le journal du Mali. Les faits dénoncés concernent essentiellement à la gestion domaniale et foncière, aux opérations d'encaissement et de versement de recettes fiscales.

¹⁸³ L'article 29-2 de la Loi N°95-401/P-RM du 10 novembre 1995 portant Code des marchés publics stipule que « le seuil des marchés qui peuvent être attribués de gré à gré est de 50 millions de Francs CFA. Tout marché dont le montant est supérieur à celui-ci doit faire l'objet d'un appel à concurrence ».

Pourtant le 17 mars 2010, à l'occasion de la réception du rapport annuel de la CASCA qui faisait ressortir une perte de 100 milliards de francs CFA pour l'Etat, le Président ATT déclarait : « *J'attends des cadres, appelés aux responsabilités, qu'ils servent le Mali avec compétence, probité morale et un sens élevé de l'Etat. La crédibilité et l'autorité de l'Etat sont à ce prix. Malgré les efforts consentis par les précédents gouvernements, il faut reconnaître que ce phénomène pernicious et criminel continue de saper nos efforts, du fait de quelques individus se souciant de leur seul bien-être. Comment demander chaque fois à l'Etat, si vous demeurez pour un grand nombre, des spectateurs, voire des complices passifs ?* »¹⁸⁴

Ces mots émanant de la plus haute autorité de la République, sonnaient comme la preuve d'une résignation devant l'ampleur du phénomène, puisqu'il en appelait désormais, malgré l'arsenal de contrôle et de répression qui existait déjà, à la probité morale des citoyens. Ce qui fera dire au quotidien « Le Combat » que le Président de la République « avoue son impuissance dans la lutte contre la corruption »¹⁸⁵.

Dans la délivrance du droit, il était aisé d'observer une justice à deux vitesses et de penser que les élites, qu'elles soient politiques ou économiques étaient au-dessus des lois¹⁸⁶. Au-delà de cette question impérieuse de l'indépendance du parquet, existait un autre obstacle majeur à la lutte contre la corruption, notamment dans l'armée : le secret défense.

C. La corruption eu sein de la « grande muette »

L'exemplarité de l'armée malienne sous la première république a souvent été salué. Cette armée, créée de toutes pièces au lendemain de l'indépendance par des patriotes ayant servi dans les forces armées coloniales et participé aux différents théâtres de militaires à travers le monde, constituait aux yeux des maliens, le symbole même de l'attachement à la patrie et le creuset de l'unité nationale.

Mais l'idée persistante, profondément enracinée dans l'administration de la défense, est que la corruption « n'est qu'une dépense de plus, pour assurer la sécurité et la sûreté qui sont des

¹⁸⁴ Cérémonie de remise du rapport de la CASCA, 17 mars 2010. ORTM

¹⁸⁵ Le Combat, « *Lutte contre la corruption : ATT avoue son impuissance* » 16 décembre 2010

¹⁸⁶

impératifs nationaux ». En réalité, la corruption grève les performances, avec des conséquences à long terme non seulement sur le caractère des forces armées mais aussi sur le pays dans son ensemble. En outre, dans un Etat de droit, les impératifs nationaux doivent être conciliés avec les exigences de transparence et de respect du droit. C'est le massacre, le 24 janvier 2012, d'une centaine de militaires dans la ville d'Aguelhoc au Nord du pays, qui fera prendre conscience à l'opinion nationale et internationale, de l'état de déliquescence des forces armées¹⁸⁷. Avec un budget annuel estimé à plus de 100 milliards Francs CFA, l'armée malienne n'avait ni la formation ni l'équipement encore moins la discipline, indispensables pour défendre un territoire vaste de 1 240 192 km² et partageant ses frontières avec sept pays voisins. Les soldats maliens, à court de munitions, se sont rendus à l'ennemi espérant ainsi échapper à une mort certaine. Mais ils sont massacrés le même jour. Certains sont tués d'une balle dans la tête, d'autres égorgés.

Pour l'opinion publique nationale, cette tragédie d'Aguelhoc a sonné le tocsin de la corruption et la mal gouvernance qui régnaient au sein des forces de défense et de sécurité.

Malgré les difficultés d'ordre matériel rencontrées par les militaires à Aguelhoc, la grande muette continuait à faire croire que les « militaires ne manquaient de rien » pour faire face à leur mission régalienne de défense de l'intégrité territoriale du pays.

Les principaux secteurs dans l'armée où la problématique de la corruption se posait sont bien connus. Il s'agissait des domaines où d'importants crédits budgétaires sont injectés : acquisition d'armes, d'équipements, de carburant, de denrées alimentaires et d'autres produits, construction et maintenance des infrastructures. Un autre domaine où le risque de corruption était particulièrement élevé était celui de la liquidation des biens et des équipements excédentaires, qui pouvaient être transférés sciemment au secteur civil à un coût bien inférieur à leur valeur. Les secteurs des avantages sociaux et de l'admission à des régimes particuliers se prêtaient également à la corruption : indemnités de logement,

¹⁸⁷ A ce propos, le président ATT, dans une interview accordée au quotidien français Le Figaro le 15 mars 2012, s'était exprimé en ces termes : « *La garnison n'avait plus de munitions et il était impossible d'acheminer des renforts. Les soldats qui se sont battus vaillamment ont été faits prisonniers. Lorsque le MNLA a quitté les lieux nous avons découvert une tragédie. 70 de nos jeunes étaient alignés sur le sol. Les Noirs avaient les poignets ligotés dans le dos. Ils ont été abattus par des balles tirées à bout portant dans la tête. C'est un crime de guerre. Je suis étonné par le silence des organisations internationales sur ces atrocités. Que dit la Cour pénale internationale ? Rien. Une commission d'enquête a été chargée de remettre un dossier à la justice malienne. Le MNLA qui a revendiqué la victoire porte une lourde responsabilité, mais nous savons que le contingent le plus important du groupe était composé essentiellement de gens d'Aqmi.* »

admission à des programmes d'enseignement (en particulier à l'étranger) et détachement (notamment pour des missions bien rémunérées à l'étranger). Enfin, l'abus de pouvoir et les privilèges offraient des possibilités d'extorquer des fonds à des subordonnés.

La lutte contre la corruption dans le secteur de la défense exigeait, de ce fait, une approche multidimensionnelle allant au-delà de la seule réforme des structures militaires et de maintien de l'ordre. C'est du moins ce qu'avaient recommandé les organismes de lutte contre la corruption à l'image de Transparency Internationale.¹⁸⁸ Pour cette organisation, il était indispensable que le gouvernement, qui met en œuvre ces réformes anti-corruption, ait d'abord une légitimité suffisante, et il aurait fallu que les responsables de la défense et les militaires jouissent, eux aussi, d'assez de pouvoir et de liberté pour prendre des décisions responsables, par exemple en ce qui concerne les acquisitions militaires. Elle préconisa de prévoir des procédures de contrôle bien définies, y compris des normes d'audit, des normes comptables et des normes d'information sur les délits financiers.

Ces procédures devraient couvrir la partie publique du budget de défense, comme sa partie secrète qui devrait être maintenue à un niveau aussi réduit que possible. Mais cette exigence se heurta à l'invocation de la notion de secret-défense qui constitue un obstacle majeur pour la poursuite des infractions de corruption. Les juges doivent, sans porter atteinte aux intérêts nationaux ou à l'intégrité du territoire, avoir accès aux données ou informations permettant la manifestation de la vérité dans une affaire de corruption présumée.

¹⁸⁸ Voir à ce propos le Rapport de Transparency International : « *Développer l'intégrité dans le secteur de la sécurité et de la défense au Mali : Un aperçu des dispositifs de sécurité institutionnels* » Octobre 2019.

SECTION II

LES DISPOSITIFS JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS POUR ENDIGUER LA CORRUPTION

S'il est vrai qu'un cadre juridique a été mis en place récemment, le Mali a tardé à établir et opérationnaliser des institutions règlementaires de lutte anti-corruption.

Sous la deuxième république, la loi N°82-40 AN-RM du 1^{er} avril 1982, portant répression de la corruption fut adoptée, elle sera d'ailleurs insérée dans le nouveau Code pénal issu de la loi N°01-079 du 20 août 2001 qui prévoit et punit la corruption en son titre 2. En outre, afin de donner un souffle nouveau à la lutte contre la corruption et redresser l'économie nationale, le chef de l'Etat Moussa TRAORE, nomma le 20 février 1987, Monsieur Zoumana SACKO, comme Ministre des finances avec pour mission principale de lutte contre le fléau. Portant le surnom de « Zoro » M. SACKO n'a pu recueillir, durant son passage aux « Finances », des résultats satisfaisants en la matière. Son action, plus médiatique qu'efficace, se limitant à quelques sanctions administratives et disciplinaires.

Les recommandations issues des Etats Généraux sur la corruption et la délinquance financière tenues le 27 octobre 2008¹⁸⁹ avaient indiqué clairement la marche à suivre pour éradiquer ce fléau. Mais face au laxisme des organismes sensés la combattre, bon nombre de citoyens maliens étaient résignés devant ce qui semblait relever de l'ordre de la fatalité car il reste entendu que la lutte contre la corruption est d'abord et avant le résultat d'une volonté politique.

Pendant la présidence d'ATT, marquée par la gestion consensuelle du pouvoir, la corruption a été érigée en un système dont le centre de gravité se trouvait dans l'entourage même des hautes autorités du pays. La systématisation des « dessous de table » dans l'attribution des marchés publics, les exonérations et autres privilèges distribués aux opérateurs économiques

¹⁸⁹ Rapport général des états généraux sur la corruption et la délinquance financière au Mali, décembre 2008

et les marchés de surfacturation dans l'armée, étaient régulièrement relatés par la presse et indexés dans les rapports du Bureau du Vérificateur Général.

Pourtant dans le Programme de développement social et économique (PDES), véritable feuille de route de la présidence ATT, la lutte contre la corruption était une des priorités affichées et entrainé dans le cadre du renforcement des institutions démocratiques au même titre que la gouvernance¹⁹⁰. A des degrés et situations socio-politiques différents, les gouvernements successifs ont mené des campagnes anti- corruption assorties de mesures pour endiguer le phénomène, ou à tout le moins, tenter de le circonscrire sans réel succès.

En 2012, la corruption se retrouvait pratiquement à tous les niveaux et se présentait sous différentes formes, occasionnant des pertes énormes de ressources pour l'Etat, dégradant la qualité du service public et affectant la crédibilité du pouvoir.

En 2011 déjà, le rapport du Bureau du Vérificateur Général, faisait état d'une perte de dix milliards de francs CFA dans les services publics.¹⁹¹ Une somme importante compte tenu PIB par habitant et surtout un mauvais signal sur le plan international d'autant plus que le Mali a été partie prenante dans toutes les instances de lutte contre la corruption avec la ratification de plusieurs conventions en la matière¹⁹². Par ailleurs, un cadre juridique national assez complet, de lutte contre la corruption avait été mis en place. La corruption active (le fait de promettre, d'offrir ou d'accorder un avantage indu) et la corruption passive (le fait de solliciter ou d'accepter un tel avantage), dans les secteurs privé et public, sont punissables selon le code pénal.¹⁹³ Il existe des peines de prison et des amendes selon la gravité des faits. Les peines d'emprisonnement vont de cinq ans à la perpétuité pour la corruption dans le secteur public et de deux à cinq ans pour la corruption dans le secteur privé.

¹⁹⁰ Rapport d'audit de la gouvernance de l'Etat et des institutions maliennes ainsi que la gestion des aides publiques au développement de 1990 à 2013, Paris, 8 février 2013, p.5

¹⁹¹ Rapport Annuel - Année 2011 du Bureau du Vérificateur Général

¹⁹² Le Mali a ratifié la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) en avril 2008, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption en 2012 et le Protocole de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest sur la lutte contre la corruption. Il a également ratifié en 2002 la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée.

¹⁹³ A ce titre, l'inscription au pénal de ces infractions a été assurée par le code pénal de 2001 (amendé par la loi n°2016-039 de juillet 2016), la loi de 2014 portant prévention et répression sur l'enrichissement illicite et la loi n°2016-008 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

PARAGRAPHE I

LES MECANISMES TRADITIONNELS DE CONTROLE

Il convient pour mieux cerner les mécanismes traditionnels de contrôle en usage au Mali, de distinguer les différents types de contrôle de leur cadre d'exercice.

A. Les différents types de contrôle public

Au Mali, trois types de contrôle public sont traditionnellement exercés :

- Le contrôle administratif, prérogative des services de contrôle interne et de la direction nationale du contrôle financier. Il est également exercé, à posteriori, par le contrôle général des services publics, l'inspection des finances ainsi que les services d'inspection créés au sein de certains Ministères.
- Le contrôle juridictionnel des comptes publics est exercé par la section des comptes de la Cour Suprême, puisque le Mali ne dispose pas d'une Cour des Comptes.
- Enfin le contrôle parlementaire, comme son nom l'indique est du ressort de l'Assemblée Nationale, qui l'exerce à travers le vote de la loi de règlement du budget.

Par ailleurs, dans le but de garantir une plus grande efficacité dans le fonctionnement des structures de contrôle, il a été créé un cadre d'harmonisation et de coordination dont la présidence est assurée par le contrôleur général des services publics.

B. Le cadre d'exercice du contrôle public

A ce dispositif, s'ajoutent des mesures institutionnelles comme l'installation des pôles économiques et financiers institués par le code de procédure pénale. Ces pôles économiques et financiers sont chargés de réprimer les infractions économiques et financières¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Mamadou GOITA, « *La corruption et les enjeux de développement au Mali ; une note introductive aux débats, dans la conférence sur le rôle de la société civile dans la lutte contre la corruption au Mali* », Bamako, 24 juin 2008

Une Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration (CASCA) est également instituée, avec pour mission d'étudier, évaluer pour le compte du Président de la République, les rapports de contrôle et d'inspection qui lui sont transmis. Organe à la portée très limitée, la CASCA se borne à émettre des avis, fait des propositions en vue d'aider le Président de la République à donner les orientations destinées à assurer la bonne gestion des ressources publiques et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics¹⁹⁵.

Enfin, il convient de mentionner la création en 2003, du Bureau du Vérificateur Général, inspiré de l'expérience canadienne, qui représentera aux yeux des maliens un grand espoir pour la lutte contre la délinquance financière dans la sphère publique. Mais en pratique, les rapports successifs produits par cet organe, ont été le plus souvent classés dans les tiroirs, sans qu'aucune suite judiciaire ne soit ordonnée.

PARAGRAPHE II

LES INNOVATIONS APORTEES PAR LE BUREAU DU VERIFICATEUR GENERAL

S'inspirant de l'expérience canadienne, le Bureau du Vérificateur Général est une autorité indépendante de toute structure et ayant pour mission d'évaluer les politiques publiques par le biais d'un contrôle de performance et de qualité des services et organismes publics et en particulier des programmes et projets de développement.

A . Rôle et missions du Vérificateur Général

Selon la Loi du 25 août 2003, instituant le Vérificateur Général, le contrôle exercé par ce dernier porte sur « la régularité et la sincérité des opérations de recettes et de dépenses effectuées par les Institutions de la République, les administrations d'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics ou tout autre organisme bénéficiant du concours de l'Etat ».

¹⁹⁵ Chiaka COULIBALY, « Sur l'état de la corruption au Mali, contribution au Forum national sur la corruption » Octobre 2008, P.7

Le Bureau du Vérificateur Général a également la faculté de « proposer aux autorités publiques toutes mesures et actions propres à assurer une meilleure adéquation du coût et du rendement des services publics, à rendre plus pertinent l'emploi des ressources publiques et plus généralement, à garantir le fonctionnement régulier des organismes et structures publics ».

B. Spécificités de l'approche du Vérificateur Général

La principale particularité du Vérificateur Général est qu'il peut directement saisir l'autorité judiciaire compétente toutes les fois où l'existence de faits susceptibles de constituer une infraction à la loi pénale est constatée. Il peut aussi, en cas de nécessité, prescrire des mesures conservatoires, à l'exception de celles qui sont privatives de liberté.

En outre, il faut noter que le Vérificateur Général est nommé pour un mandat de sept ans, non renouvelable, sur la base d'une procédure d'appel à candidature strictement transparente. Ces mesures tendant à lui conférer une indépendance totale, notamment à l'égard du pouvoir exécutif.

Il élabore annuellement un rapport d'activités qu'il transmet au Président de la République, au Premier ministre et au Président de l'Assemblée Nationale. La loi exige que ce rapport soit rendu public et publié au journal officiel. En outre, tous les trois ans, le Bureau du Vérificateur Général est lui-même soumis à un contrôle externe par un cabinet indépendant recruté sur la base d'un appel à concurrence.

Malgré l'existence de tous ces instruments de contrôle et de répression, la délinquance financière et la corruption n'avaient cessé de progresser dans la sphère publique.

Pourtant, au début de son mandat, le Président ATT, avait promis que quelque chose serait fait pour éliminer la corruption du régime précédent. Le Chef de l'Etat fit savoir lors de son discours à la Nation, que « les corrompus et les malhonnêtes n'auraient plus leur place dans les sphères de l'Etat »¹⁹⁶. Le succès écrasant de sa campagne électorale reposa d'ailleurs, en

¹⁹⁶ Discours à la Nation du Président Amadou Toumani TOURE – ORTM – 22 septembre 2003

partie, sur les promesses faites en matière de lutte contre la corruption, mais la fréquence et la persistance de malversations émanant de hauts cadres de l'administration et de dirigeants d'entreprises publiques, relayées par la presse nationale, ont vite convaincu l'opinion nationale que la corruption profite à ceux qui détiennent le pouvoir ou du moins à certains d'entre eux, rendant le problème plus difficile à traiter¹⁹⁷.

Ce constat est corroboré par le classement du Mali dans les indices de corruption basés sur des enquêtes d'opinions. Le Mali obtient une note de 34 sur 100 à l'indice de perceptions de la corruption 2012 de Transparency International, sur une échelle allant de 0 (extrêmement corrompu) à 100 (très peu corrompu).

Les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale dressent, elles aussi, un tableau similaire. Pour l'indicateur de la maîtrise de la corruption, le Mali obtient en 2012, un pourcentage de 22 %, 0 étant la note la plus basse et 100 la plus haute.

Entre 2009 et 2012, les faits de corruption ont cru à un tel point que le célèbre journal américain, le *New York Times* avait écrit sur le Mali en 2012 : « corruption et culture d'impunité à tous les niveaux de l'État, mais spécialement au sommet, détruisent l'armée, et minent les institutions de l'Etat, et persistent sans garde-fou ».

Le journal citait une étude réalisée en 2010 par le Bureau du Vérificateur général dont les auteurs, se basant sur de nombreux exemples de fonds utilisés à mauvais escient à tous les échelons de l'administration, estimaient que 4 à 5 % du budget de l'État passait chaque année à la trappe en raison des fraudes et de la mauvaise gestion.

En conclusion à ce chapitre, on peut retenir que la décompression du pouvoir a été, à l'origine, initiée pour améliorer, entre autres, la manière de dépenser et de délivrer les services essentiels aux populations. L'hypothèse sous-jacente est que la proximité est un facteur de « bonne gouvernance » puisqu'elle permet de mettre en relation directe le besoin social tel qu'il est vécu par le citoyen et la décision publique qui lui répond. Mais force est de constater qu'au Mali, cette « ré-organisation » de l'État n'a pas produit les résultats escomptés dans la prise en charge des besoins des citoyens.

¹⁹⁷ L'une des affaires les plus retentissantes fut celle du Président Directeur Général du Pari Mutuel Urbain (PMU) mis en examen puis placé en détention pour fraude et dissimulation de fonds s'élevant à plusieurs milliards.

En effet, une contrainte majeure de la délivrance de services publics a sans doute été la difficulté à cerner et à maîtriser le schéma normatif, institutionnel et territorial qui organise l'action publique. Partout, le service public semblait installé dans un labyrinthe institutionnel et territorial qui imposait une meilleure définition des contours de la décompression.

Si l'élan de réconciliation entre l'État et la société s'est traduit par une plus grande offre de services publics, celle-ci devrait inévitablement tenir compte de la proximité de la demande et de l'action qui lui répond, et assurer une prise en charge différenciée des divers besoins.

De ce point de vue, notre analyse a révélé l'absence d'une gouvernance qui milite pour une approche du service public à la base. En effet, la décentralisation comme facteur d'amélioration de la délivrance de services publics repose au moins sur trois hypothèses.

La première est que la mise en œuvre d'une politique publique de base crée une plus grande proximité entre la demande et l'offre de services publics, et permet à ce titre de circonscrire avec exactitude et exhaustivité les besoins des populations, pour y apporter ensuite des solutions adaptées, justes et durables. Cette mise en relation directe et instantanée favorise une « pensée locale » déterminante par la connaissance sociale des réalités qu'elle offre aux institutions et aux managers des services publics.

La deuxième est que la décentralisation, dans son dessein politique de démocratie participative, permet de répondre aux besoins des populations, tout en les incluant à la fois en tant qu'acteurs et destinataires de l'action publique.

Cette responsabilisation directe du citoyen dans la formulation et dans la conduite des affaires locales en général, génère inévitablement de la plus-value pour les services publics, notamment en termes d'appropriation collective des services et biens publics, de transparence dans la gestion, et de régulation.

Enfin, la troisième hypothèse est que la décentralisation peut libérer l'action publique des pressions étrangères dans des contextes où, par différents moyens, des injonctions extérieures (notamment, celles des organisations internationales et des grandes multilatérales) tentent d'imposer à l'État central des priorités, des objectifs et des codes de conduite. Cette liberté d'action locale, est du reste la première condition d'une gouvernance locale légitime, et d'une action publique locale adéquate. Avec un tel potentiel, l'externalité positive majeure du service public serait sa contribution à une plus grande légitimation des institutions publiques.

Par son efficacité, il ferait la preuve de la capacité des institutions publiques, notamment locales, accroîtrait leur crédibilité, et renforcerait leur leadership.

Les relations entre les populations et les institutions publiques locales en s'améliorant, trouverait ainsi un sens réel aux yeux du citoyen qui reconnaîtrait les pouvoirs publics, et s'en identifierait d'abord au niveau local, puis au plan national. Il importe donc aux échelles locale et nationale de répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens. Pour ce faire, l'État et les collectivités locales doivent développer les capacités requises pour offrir à tous des services publics de qualité, durables et en adéquation avec la demande populaire.

Dans le contexte malien, malgré l'existence des collectivités locales, la faible capacité d'action des pouvoirs locaux les confinait à des coquilles presque vides. Cette illusion d'existence est d'autant plus grande que de nouvelles collectivités locales étaient créées comme si leur nombre constituait un indicateur pertinent de l'avancée des processus de décentralisation, alors qu'elles étaient politiquement et financièrement inféodées à l'État central, par ailleurs omniprésent. De plus, cette faiblesse des capacités d'action de l'administration au niveau local se trouvait amplifiée par la mauvaise perception que les pouvoirs publics avaient des défis auxquels l'Etat était confronté.

CHAPITRE II

UNE MAUVAISE PERCEPTION DES DEFIS DU MOMENT

Si le Mali a réussi après trente années d'indépendance à instaurer un système politique pluraliste, il lui restait à mettre en place des institutions politiques fortes et à renforcer la compétitivité de son économie. Pour ce faire, l'administration publique qui constitue l'un des piliers de cet édifice devrait être en phase avec les défis du moment. Cependant, malgré de nombreuses réformes, elle n'est pas arrivée à suivre le rythme des changements de la société malienne et a souffert de plusieurs dysfonctionnements structurels qui l'ont empêchée d'accompagner le développement global de la société. Ne disposant ni des compétences, ni des moyens matériels, ni d'une bonne gouvernance, l'administration malienne n'a pas su prendre la mesure des enjeux et à des défis auxquels elle faisait face.

Par conséquent, l'approche intégrée et participative qui dessine les bases d'une administration efficace, transparente et compétente, capable d'offrir des services publics de qualité et dont les grandes lignes découlent d'un cadre référentiel, n'a pu être mise en œuvre.

Parmi les éléments constitutifs de cette mauvaise perception des défis du moment, deux nous paraissent utiles à analyser.

Le premier c'est que, l'Etat central n'a pas perçu à temps l'impérieuse nécessité d'instaurer une administration inclusive et de proximité, au service et pour la satisfaction des populations à la base.

Le second élément qu'il convient de relever, est le fait pour le pouvoir central, de considérer que le développement du pays était une de ses compétences exclusives, bridant ainsi les nombreuses initiatives émanant des communautés locales ou issues de la diaspora.

SECTION I

L'ABSENCE D'UNE ADMINISTRATION INCLUSIVE ET DE PROXIMITE

L'administration malienne a longtemps été volontairement conçue comme une instance résolument centralisée et tutélaire. Pour conserver son « autorité » nécessaire et ne pas aliéner sa « tutelle », elle était tenue d'éviter les contacts trop étroits avec les administrés.¹⁹⁸

Ce « principe d'éloignement » fondait la légitimité de ses décisions, elle en tirait également argument pour établir son bien-fondé. Les pouvoirs publics avaient considéré, et ce depuis l'indépendance, que la faible interaction avec l'utilisateur serait perçue comme un moyen de mieux asseoir son autorité à défaut de mieux appréhender les besoins des populations. Par ailleurs, le principe de proximité exigeait une individualisation des droits et une personnalisation des traitements que l'administration publique n'était pas en mesure d'offrir, et qui nécessitaient de replacer l'individu et ses attentes au cœur de tout processus de décision.¹⁹⁹

La décentralisation et la déconcentration, dont le renforcement était unanimement considéré comme indispensable à une administration efficace, notamment dans un Etat en construction comme le Mali, constituaient les deux piliers sur lesquels devraient reposer les changements fondamentaux de l'administration publique malienne²⁰⁰. Quant à l'Etat, son rôle étant d'accompagner ce processus de façon harmonieuse, il lui revenait de fournir aux citoyens des services plus accessibles et mieux adaptés à leurs besoins et à leurs réalités.

¹⁹⁸ SISSOKO Diango, « La Fonction publique et les impératifs du développement en Afrique Noire francophone : le cas du Mali », Paris, in R.J.P.I.C., 1986, n°3-4, pages 921- 938.

¹⁹⁹ FISCHER Bénédicte, « Les Relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française », Grenoble, thèse de doctorat de droit public, Université de Grenoble, décembre 2011, 701 pages.

²⁰⁰ TOURE Abdrahamane, « Le Droit malien de la Fonction publique : effectivité de la norme, et problèmes d'application », thèse de doctorat de Droit, Université de Bourgogne, 1991, 28 mars 1991, 355 pages.

Mais comme l'a si bien souligné le Professeur Eloi DIARRA : « les formes de la corruption sont aussi diverses qu'il existe de services que la puissance publique peut être appelée à rendre ». ²⁰¹

C'est la raison pour laquelle il est une nécessité de rapprocher davantage l'administration publique des citoyens pour impulser des transformations majeures dans le fonctionnement de l'appareil administratif, comme cela a été indiqué lors des « Journées d'études sur l'innovation et la simplification des Procédures et Formalités Administratives », tenues à Bamako du 16 au 19 mars 1992, et à la suite desquelles fut instituée une Commission de modernisation de l'administration conformément aux recommandations adoptées.

Cette Commission préconisa, en premier lieu, une intégration et une rationalisation des services à l'échelon local, afin de raccourcir les délais dans la prestation des services. Elle recommanda également une répartition équitable des ressources sur le territoire national ainsi qu'une participation plus active des citoyens à l'élaboration des décisions qui les touchent dans leur vie quotidienne. Mais la mise en œuvre de ces recommandations supposait une position politique clairement affichée par le gouvernement, matérialisée par une lettre de mission et un calendrier de réalisation précis, découlant d'une concertation élargie avec les acteurs concernés, en privilégiant deux attentes essentielles des citoyens : l'accès au service administratifs et l'accès aux documents administratifs. Il faudra attendre le second mandat du Président Alpha Oumar KONARE pour que le gouvernement consente à revoir la donne administrative. C'est ainsi qu'une loi de portée substantielle fut adoptée par l'Assemblée Nationale du Mali le 19 janvier 1998²⁰².

²⁰¹ Voir l'article du Pr Eloi DIARRA : « Pour un observatoire des finances publiques africaines » publié dans Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique AFRILEX. Juin 2012

²⁰² Loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.

PARAGRAPHE I.

LA FAIBLE PORTEE DE LA LOI DU 19 JANVIER 1998

La Loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics a été adoptée dans un contexte particulier. Une année plus tôt s'était déroulée une élection présidentielle controversée et dont les stigmates étaient encore présentes.

L'administration publique (en particulier celle en charge des élections) avait été accusée par une certaine classe politique d'incompétence, voire de partialité. Cette nouvelle loi venait consacrer de nouveaux droits pour les administrés, tout en facilitant de manière considérable, le règlement des litiges pouvant survenir entre l'administration et les usagers des services publics. Sont ainsi soumis à cette loi selon son article 3, « les services de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics », mais aussi plus largement « les organismes exerçant une mission de service public ».

Bien plus, le décret n°03-580 du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics, précise dans son article 2 que « sont visés par les dispositions du présent décret les services publics qui relèvent de l'une des catégories suivantes: les services de l'administration centrale ; les services régionaux et sub-régionaux ; les services rattachés ; les services extérieurs ; les services personnalisés ; les services des collectivités décentralisées et d'une manière générale tout organisme exerçant une mission de service public en fournissant des prestations et services aux usagers ».

En outre, le décret d'application précise clairement que doivent être entendus comme constituant des organismes exerçant une mission de service public, ceux qui « fournissent des prestations et services aux usagers ». Cela permet d'écarter toute interprétation visant à restreindre l'application des normes régissant les relations entre l'administration et les administrés uniquement aux organismes usant de prérogatives de puissance publique.

Si l'on se réfère aux droits et obligations contenus dans la loi n°98-012 et son décret d'application, on peut noter que deux évolutions notables y sont consacrées : un meilleur accès des usagers à l'administration (au sens organique) et un accès plus facile aux documents

administratifs. Si ces consécutions juridiques peuvent être considérées comme des avancées majeures, dans le sens d'une plus grande ouverture de l'administration vers les usagers, leur mise en œuvre dans la pratique, était plus laborieuse.

A. L'accès des usagers aux services administratifs

Des facteurs d'ordre économique, social et politique entravent l'accès des usagers aux services administratifs. Malgré les réformes visant une amélioration de la situation, l'accès à l'administration demeurait au Mali très problématique. De nombreuses contraintes, résultant de la pression sociale et politique, de la très grande pauvreté des usagers et de la méconnaissance de leurs droits et obligations, peuvent être évoquées. Ces contraintes multidimensionnelles qui conduisent au dysfonctionnement dans la délivrance de la prestation administrative, accentue le sentiment de méfiance des citoyens vis-à-vis de l'administration. Pour renouer la confiance, les pouvoirs publics ont entrepris des réformes dans le but de faciliter l'accès à l'administration. C'est le chapitre II de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 qui donne des précisions sur ce que doit être l'accès des usagers aux services publics. Selon ce chapitre, cet accès doit être d'une part garanti²⁰³ par l'administration et d'autre part, « égal pour tous les usagers se trouvant dans la même situation juridique ».

Le décret n°03-580 du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi du 19 janvier 1998 précisera l'option juridique privilégiant la notion d'égalité entre les usagers dans l'accès à une administration réputée pour être discriminatoire, car largement fondée sur des relations interpersonnelles dans son fonctionnement. Le but recherché étant de garantir cette égalité de droit. Pour ce faire, différents moyens sont proposés à l'administration afin d'afficher publiquement cette égalité entre les usagers qui se présentent à elle²⁰⁴. L'accès est ainsi prescrit comme devant être garanti et égal. Cela suppose que chaque usager doit obligatoirement être accueilli et renseigné par les agents publics.

²⁰³ Article 5 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.

²⁰⁴ L'article 6 du décret d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics dispose que : « dans le respect de l'article ci-dessus, les services publics peuvent organiser l'accès des usagers à leurs prestations de façon à en assurer une plus grande efficacité par l'une des techniques ci-après: le rang constitué à partir de l'ordre d'arrivée physique de l'utilisateur ou de son représentant ; la distribution de cartes ou tickets numérotés en fonction de l'ordre d'arrivée physique de l'utilisateur ; le rendez-vous à une heure précisée à l'avance ».

Par ailleurs, cette garantie d'accès doit être entendue dans une logique égalitaire. L'accès au service public est en conséquence consacré par le droit malien comme constituant un droit pour l'usager à l'accès au service même, dans un sens organique, mais aussi aux prestations qu'il délivre. De plus, l'accès dans tous ses aspects doit nécessairement être mis en œuvre dans une logique égalitaire par les agents publics, à peine pour eux de sanctions disciplinaires ou pénales pour motif de discrimination²⁰⁵. Malgré cette volonté de rapprocher l'usager de l'administration, de nombreuses contraintes demeuraient et résultaient, entre autres, de la méconnaissance des textes, de l'insuffisance de moyens matériels et humains, de l'éloignement géographique, de l'impartialité des agents de l'administration etc...

A cela, s'ajoutent, pour certains actes administratifs, les frais de délivrance. L'impartialité des agents administratifs vise à les soustraire de toutes formes de pressions (notamment politiques). C'est un principe qui fonde la confiance et rassure l'usager sur la capacité de l'agent administratif à assumer objectivement sa mission de service public.

Outre l'atteinte aux garanties d'impartialité, l'accès à l'administration était entravé par des contraintes d'ordre physique du fait de l'éloignement des centres administratifs, notamment dans les régions et compte tenu de l'immensité du territoire malien (une superficie de 1.240.000 km²). En effet, les populations habitant dans les zones les plus reculées, souvent dépourvues des moyens de transport accèdent difficilement aux centres administratifs et sont de ce fait exclus des services de l'administration.

Au titre des facteurs subjectifs entravant l'accès à l'administration on peut également noter la méconnaissance par l'usager de ses droits à l'égard du service public. Comment prétendre revendiquer ou exercer un droit lorsque l'on ne le connaît pas ? Étant le plus souvent illettrés, les usagers ne savent ni lire, ni écrire en français, ils ignorent leurs droits et devoirs. Les règles qui régissent leurs rapports avec l'administration sont de ce fait inconnues pour eux, ceci, d'autant plus que l'obligation d'information imposée à l'administration et explicitement précisé par l'article 20 de la loi n°98-012 n'est pas assurée²⁰⁶.

²⁰⁵ L'article 6 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 précise que : « sans préjudice des sanctions pénales prévues par la législation en vigueur, tout agent de l'Administration qui porte atteinte aux principes énoncés à l'article 5 ci-dessus s'expose à des sanctions disciplinaires »

²⁰⁶ L'article 20 de la loi n°98-012 dispose que « chaque administration assure en son sein l'accueil et l'information des usagers. Elle est tenue de communiquer à l'usager les informations correctes sur les procédures et formalités nécessaires à l'obtention des prestations qu'elle fournit. ».

En outre, dans son article 21, le décret n°03-580 impose pour « toute administration publique et tout organisme exerçant une mission de service public, l'obligation de communiquer aux usagers, les informations correctes leur permettant de s'orienter et d'accéder facilement aux différents bureaux, services et départements qui la composent.

Il est à noter que « la diffusion des informations et renseignements peut se faire à l'aide de manuels, dépliants, publicité et tous autres moyens appropriés permettant une information large et correcte ». L'une des mesures-phares a été la création en 2003, au sein des départements ministériels et certains services publics, d'un « bureau d'accueil et d'orientation du public » chargé de « la réception et de l'orientation des usagers ».

Dans la même veine, il convient de citer la mise en place de signalisations indiquant le nom des différents ministères et Directions centrales, en langue Bamanan, ceci dans l'esprit d'une meilleure appropriation de ces lieux par les populations. Ces différentes initiatives, favorablement accueillies au moment de leur adoption, auront un effet limité dans le temps, puisqu'elles seront progressivement abandonnées par les gouvernements successifs.

B. L'accès des usagers aux documents administratifs

En plus de la garantie de l'accès aux services publics, la loi n°98-012 et son décret d'application consacrent également plusieurs dispositions à la détermination des modalités d'accès aux documents administratifs. Selon la formulation de ces textes, il importe de retenir cette consécration comme constituant une volonté expresse des pouvoirs publics maliens de répondre à une attente forte des populations.

Et pour donner une portée utile à cette consécration, deux articles vont en préciser les modalités. En effet, l'article 15 de la loi n°98-012 prescrit « la liberté d'accès aux documents administratifs » et l'article 16 du décret n°03-580 dispose quant à lui de « l'exercice du droit et de la liberté d'accès aux documents administratifs ».

Cette double mise en évidence, permet de consacrer à la fois l'accès comme une liberté publique et comme un droit. La consécration comme liberté publique apparaît alors essentielle dans l'approfondissement d'un Etat de droit, tandis que la consécration comme droit permet d'œuvrer pour la compréhension et l'appropriation véritable par les administrés de ces nouvelles dispositions qui leur sont favorables dans leurs relations avec l'administration.

Cette logique revendicatrice, insufflée par la loi du fait de l'affirmation de ce droit en faveur des administrés, est d'ailleurs largement perceptible dans l'inquiétude des agents de l'administration au moment de la discussion du projet de loi, si bien que l'article 2 du projet initial disposait que : « les droits que tiennent les usagers par les présentes dispositions ne portent pas atteinte à ceux conférés par les textes en vigueur aux agents de l'Administration. »

Après avoir été abandonné en 1998, cet article a pourtant été repris par les dispositions finales du décret n°03-580429 du 30 décembre 2003, traduisant ainsi les appréhensions des agents publics induites par ces dispositions. En effet, la reconnaissance de ce droit pour les administrés apparaît essentielle dans une logique nouvelle d'ouverture de l'administration et de transparence de son action. Pour l'administration, la consécration de ce droit d'accès aux documents administratifs emporte en effet une obligation de communication de ces documents, qui joue même si aucun texte particulier ne la prescrit expressément.

Toutefois, des limites ont été prévues par la loi. Certains documents particuliers, les documents nominatifs, trouvent leur communication restreinte relativement à la personne qui formule la demande. En effet, d'après l'article 16 de la loi n°98-012436 et l'article 14 de son décret d'application, l'administration ne peut communiquer aux personnes qui en font la demande que les documents nominatifs « les concernant ».

Si ces dispositions restreignent la catégorie des bénéficiaires du droit d'accès aux documents nominatifs, elles permettent néanmoins de lever, pour les personnes directement concernées, le secret qui pourrait être opposé à leur demande de communication en raison de la nature des informations consignées dans le document.

A noter que parmi les documents de caractère non nominatif, sont considérés comme documents administratifs au sens des dispositions de la loi, « tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, statistiques, directives, instructions ou circulaires qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ». Plus limitatif encore, le décret n°03-580 interdit expressément la communication de certains documents que sont « les notes techniques, les avis rédigés par les agents publics à la demande de leurs supérieurs ou pour expliquer des situations internes aux services publics » ainsi que « les rapports de missions et comptes rendus de réunions et d'une manière générale les documents non encore devenus définitifs ».

Comme on peut le constater, l'ouverture de l'administration à ses usagers apparaît en pratique très limitée. Paradoxalement, cette limitation semble être voulue par les pouvoirs publics, soucieux de ne pas décourager l'action administrative et déterminés à trouver un équilibre entre le besoin de transparence et le culte du secret²⁰⁷.

PARAGRAPHE II

DE NOUVELLES MODALITES D'ADMINISTRATION DE PROXIMITE A L'EFFICACITE LIMITEE

La modernisation de l'Etat se structure certes depuis les années 1990 autour d'un nouvel impératif, celui de la qualité de l'interaction de guichet et du « service rendu ». Il s'agit de créer les conditions d'une plus grande porosité dans les organisations administratives, autrement dit, de passer de « la prescription de la règle » à « la prestation de service ».

Cette référence au public constitue une innovation, même si, comme nous l'avons indiqué, en pratique, ce discours n'est pas toujours suivi d'actes concrets. En effet, cette transformation du travail de l'agent administratif n'est pas sans provoquer des situations complexes. L'agent doit interpréter la règle, la traduire, ce qui peut donner lieu à de nouvelles formes d'arbitraire.

De plus, il se trouve désormais soumis à un impératif de « d'explication et de clarification » dont il faisait auparavant l'économie. Autant d'exigences nouvelles qui appelaient de nouvelles modalités de fonctionnement, mais dont les bénéfices pour l'utilisateur n'étaient pas pour l'immédiat.

Il a donc fallu, trouver d'autres alternatives d'administration de proximité. Nous en évoquerons deux essentielles : Le Médiateur de la République et l'Espace d'interpellation démocratique.

²⁰⁷ FISCHER Bénédicte, « Les Relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française, Grenoble » Thèse de doctorat de droit public, Université de Grenoble, décembre 2011, 701 pages.

A. Le Médiateur de la République

Le Médiateur de la République dont la mission est de promouvoir une procédure non contentieuse et transactionnelle de règlement des différends, apparaît, dans le contexte malien, comme un organe de règlement des litiges administratifs, accessible, car ne reproduisant pas les pratiques administratives sur lesquelles il attire justement l'attention des décideurs.

Le Médiateur de la République n'est cependant pas une création proprement malienne, les autorités politiques se sont inspirées du Médiateur de la République en France (remplacé par le Défenseur des Droits depuis le 1^{er} mai 2011), lui-même inspiré de l'Ombudsman suédois (créé au XIX siècle) et du Commissaire parlementaire britannique (Créé en 1967).

Avec un statut juridique d'Autorité administrative indépendante et non d'Institution de la République, le Médiateur de la République est, au Mali, de création relativement récente, puisqu'il a vu le jour par la loi n°97-022 promulguée le 14 mars 1997. Il répond à une aspiration populaire exprimée lors de la conférence nationale de 1991, appelant une meilleure relation entre l'administration et les administrés. Pour bien mener sa mission, il bénéficie de garanties d'indépendance, tant par des prescriptions positives que par un régime d'incompatibilités restreignant la diversification de ses attributions.

C'est ainsi que l'article 1er de la loi n°97-022 interdit toute immixtion d'une autorité publique, en mentionnant expressément que « dans l'exercice de ses attributions, le médiateur de la République ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité ».

En outre, l'article 2 qui prévoit un mandat d'une durée de sept ans assure la stabilité de l'institution, ainsi qu'une visée à long terme de son action, d'autant plus que le médiateur jouit aussi d'une quasi inamovibilité. Enfin, le caractère non renouvelable de ce mandat limite, en théorie, les risques de connivence avec l'exécutif. A noter également que le médiateur bénéficie d'un régime d'irresponsabilité pénale quant « aux opinions qu'il émet ou aux actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions »²⁰⁸.

²⁰⁸ D'après l'article 5 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le médiateur de la République : « Le médiateur de la République ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions ».

Quant aux attributions assignées au médiateur, celles définissant son champ d'intervention sont à distinguer de celles déterminant ses pouvoirs.

En premier lieu, une lecture combinée des articles 1er, 9 et 10 trace les contours d'un champ d'intervention ouvert, tant au niveau de la qualité des personnes pouvant saisir le médiateur de la République, que de la nature de l'atteinte subie et des services susceptibles de faire l'objet d'une réclamation. Néanmoins, ces prescriptions se rapprochant très largement de celles régissant les attributions de son homologue français, une lecture proche de celle proposée par la doctrine française peut être avancée, notamment quant aux limites posées à un champ d'intervention a priori très ouvert.

Ainsi, toute personne physique ou morale qui estime avoir été lésée par l'administration, peut saisir le Médiateur de la République qui bénéficie d'une clause générale de compétences. Néanmoins, une contrainte procédurale quant à la saisine est imposée à l'administré : celui-ci doit prouver « qu'il a préalablement accompli les démarches nécessaires pour permettre au service d'examiner ses griefs ». Cette condition encadrant la saisine réserve l'intervention de la médiation institutionnelle aux hypothèses dans lesquelles un recours administratif n'aurait pas trouvé une issue satisfaisante pour l'administré.

Ce préalable a l'avantage d'encourager le dialogue avec l'administration et en évitant une substitution aux prérogatives de celle-ci. Le Médiateur ne peut non plus être saisi pour les différends opposant l'Administration à ses agents, cette exclusion est surtout motivée par la préoccupation de ne pas porter atteinte aux prérogatives du pouvoir hiérarchique.

Enfin il lui est formellement interdit de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir juridictionnel, tant au niveau de l'instruction que du jugement. La loi permet cependant au médiateur de la République, de mener les investigations nécessaires au traitement des dossiers qui lui sont soumis, et même d'exercer une pression sur les instances administratives et politiques.

Ses pouvoirs d'investigation sont précisés dans les articles 15 et 16 de la Loi et recouvrent trois aspects : il peut questionner les agents publics, recourir à des vérifications et enquêtes par les inspections spécialisées, mais aussi demander la communication de dossiers au Ministre responsable ou à l'autorité compétente. Dans cette dernière hypothèse, l'article 16 dispose expressément que le caractère secret ou confidentiel des dossiers pouvant être opposé est réduit à l'encontre du Médiateur, ce qui permet d'atténuer les craintes liées à la latitude de

réponse donnée à l'administration par la formulation de l'article 16. En effet, dans cet article, seule une possibilité de communication de ces pièces est offerte au médiateur, aucun texte n'obligeant en conséquence l'administration à y répondre favorablement.

Quant aux facultés de pression, le médiateur dispose d'un pouvoir d'injonction et de pouvoirs de recommandation. Pour le premier, l'article 13 de la loi n°97-022 dispose que dans l'hypothèse « de l'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée », le médiateur de la République peut « enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe ». Les pouvoirs de recommandation sont pour leur part plus variés. Ils s'échelonnent de la production et de la publication d'un rapport annuel présenté aux pouvoirs exécutif et législatif, à la présentation d'un rapport spécial en cas d'inexécution d'une décision de justice malgré la formulation d'une injonction par le médiateur telle que prévue dans l'article 13, à la formulation à l'encontre des autorités compétentes de toutes les recommandations, propositions et suggestions qu'il estime nécessaires.

Après ce descriptif exhaustif des missions et pouvoirs du Médiateur de la République, quel bilan peut-on dresser quant à leur portée sur la vie des citoyens maliens ? Une remarque s'impose d'emblée : le Médiateur de la République ne manie pas le glaive de la justice car celui-ci est le symbole de la coercition pouvoir dont l'institution est précisément dépourvue. Ses décisions, qui ne peuvent être assimilées aux décisions juridictionnelles n'ont valeur que de simples recommandations. Le Médiateur de la République n'a en réalité pour armes que celles de la médiation et dans une certaine mesure de la publicité. Les solutions qu'il préconise aux maux dont souffre le citoyen face à l'administration apparaissent bien modestes.

A vrai dire ses seules armes se résument à deux activités principales. Il y'a d'abord le rapport annuel qu'il présente au Président de la République, destiné à recueillir les éléments les plus marquants de sa médiation. Ce rapport annuel, qui fait l'objet d'une publicité officielle, concourt à l'identification des plaintes qui lui sont adressées ainsi qu'à la présentation des décisions consécutives à ses investigations.

L'autre arme dont dispose le Médiateur est l'organisation de l'Espace d'Interpellation Démocratique (EID), sorte de grand-messe citoyenne, tenue chaque année à Bamako dont il convient d'analyser les contours.

B. L'Espace d'Interpellation démocratique (EID)

La création de l'Espace d'Interpellation Démocratique (E.I.D.) en 1994 résulte d'une initiative du président Alpha Oumar KONARE, dans la dynamique des « évènements » de 1991 et de la montée des revendications en faveur de la protection des droits de l'homme au Mali. Après avoir fonctionné durant deux années, cet espace est institutionnalisé par le décret n°96-159/P-RM du 31 mai 1996, lui-même complété par un règlement intérieur.

Selon le décret l'instituant, l'Espace d'Interpellation Démocratique est conçu comme un Forum ayant pour objet « d'informer les opinions publiques nationale et internationale sur l'état des droits de l'homme en République du Mali, de contribuer de manière active et pédagogique à la réalisation d'une culture démocratique nationale et d'impulser de façon significative « la politique de promotion et de protection des droits et libertés des citoyens ». Par conséquent, toute personne qui l'estime nécessaire peut interpellier le gouvernement par écrit sur les actes de celui-ci qu'elle considère attentatoires à ses droits.

La qualité du plaignant ainsi que celles des institutions contre les actions desquelles sont formulées les doléances, sont appréciées de manière extensive car l'ensemble des citoyens maliens, seuls ou représentés par une association, peut interpellier tant les membres du gouvernement, que les responsables administratifs, y compris des collectivités territoriales, du pouvoir judiciaire et des ordres professionnels.

D'abord considéré comme un instrument de protection du citoyen contre les dérives de l'administration, l'E.I.D. constituera au fil des années, une voie originale et non contentieuse, offerte au citoyen afin de résoudre les différents conflits pouvant survenir dans le cadre de leurs relations avec l'administration.

En effet, l'analyse de la nature des interpellations formulées a fait apparaître qu'une grande majorité des demandes impliquent expressément l'administration dans ses relations avec les administrés en raison d'un litige. Les domaines concentrant les doléances exprimées concernent en particulier la régularisation des situations financières ou administratives, les litiges fonciers, ainsi que les décisions de justice. Un Jury d'Honneur, constitué de neuf membres, (trois personnalités étrangères engagées dans la défense des droits de l'homme et six personnalités nationales) est chargé de formuler des recommandations générales à l'attention du gouvernement.

Concernant l'organisation matérielle de l'EID, elle comporte trois étapes distinctes.

La première concerne les travaux préparatoires, se tenant deux mois avant le forum. Elle correspond à l'ouverture de la procédure de dépôt des interpellations auprès de la Commission Nationale d'Organisation, ainsi qu'à la diffusion de cette information auprès du grand public. La deuxième étape est constituée par la tenue de la session proprement dite. Présidée par le Jury d'Honneur, elle se tient à Bamako le 10 décembre de chaque année, jour symbolique de l'anniversaire de l'adoption de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Elle se déroule publiquement, en présence de tous les membres du gouvernement, dont le Premier ministre. La session débute par la présentation du bilan des réalisations des recommandations et des interpellations de la session précédente par le Ministre chargé de la Justice, obligeant ainsi à un retour par les ministères sur les actions menées l'année précédente. Les organisations ou les personnalités retenues sont ensuite invitées à présenter leur contribution par le président du Jury d'Honneur, qui donne plus tard la parole au président de la Commission de Dépouillement des Interpellations pour une présentation au public des résultats de la délibération réalisée en son sein et enfin aux interpellateurs.

La clôture des débats revient au président du Jury d'Honneur, qui se retire avec les huit autres jurés afin de délibérer sur l'ensemble des interpellations reçues et de formuler les recommandations à l'adresse du gouvernement qui seront lues, elles aussi, publiquement. Une allocution du Premier ministre clôt enfin la session et ce dernier peut alors prendre d'ores et déjà des engagements visant à la mise en œuvre des recommandations du Jury d'Honneur. Outre les réponses que les membres du gouvernement formulent directement à la suite des interpellations, ils s'exposent donc aussi devant la Nation et la communauté internationale représentée par le corps diplomatique accrédité. Ils engagent en conséquence autant leur légitimité propre que la crédibilité de l'Etat.²⁰⁹

La dernière étape concerne le suivi des recommandations et des interpellations retenues. Elle est menée par la Commission Nationale d'Organisation, siégeant au ministère de la Justice. Cette Commission se réunit afin de vérifier l'état d'exécution des engagements auprès de chaque département ministériel, ce qui permettra par la suite au Ministre de la Justice d'informer le gouvernement par une communication de l'état d'avancement des travaux.

²⁰⁹ DIARRA Eloi, Etude sur l'Espace d'Interpellation démocratique, Passé – Présent – Avenir, in *MEVOS (Médiations et Evolutions sociales)*, revue semestrielle n°1/2019, p. 44-127, publication du Médiateur de la République du Mali

Dressant le bilan de l'exercice, on peut affirmer que l'EID a fait preuve d'une relative continuité et s'est tenu tous les ans depuis 1994, n'accusant que deux années d'interruption : la première en 2002, consacrée à l'évaluation de la 8ème édition par le Jury d'Honneur ; la seconde en 2003, année au cours de laquelle a été produite une étude générale sur le fonctionnement de l'E.I.D. et son impact sur les populations.

En revanche, sans totalement remettre en cause son utilité, quelques remarques peuvent être émises quant à sa pertinence. Plusieurs raisons fondent en effet à croire que l'EID n'a pas atteint les résultats escomptés. D'abord, on note que la majorité des interpellations émises par les citoyens concernent des dossiers déjà évoqués, deux voire trois années plus tôt.

Parmi ces dossiers, ceux afférant aux litiges fonciers occupent la première place.²¹⁰ Cette récurrence prouve que les recommandations consécutives aux interpellations ne sont manifestement pas suivies d'effet.

Mais, à l'analyser de plus près, la persistance de l'EID est bien la preuve que le système judiciaire au Mali ne fonctionne pas correctement. Car si les citoyens disposaient d'une justice à laquelle ils croient véritablement et devant laquelle ils peuvent légitimement faire valoir leurs droits, ils n'auraient pas besoin de venir plaider leur cause sur cet espace.

Le sentiment d'une justice à deux vitesses ou plutôt de deux justices parallèles, l'une pour les nantis et l'autre (l'EID) pour les pauvres a fait naître des critiques qualifiant l'EID d'institution démagogique voire populiste dont l'objectif serait, pour le pouvoir politique, de se montrer conciliant avec une certaine frange de la population. Une trouvaille des gouvernants pour se défaire de leurs responsabilités, en faisant croire que c'est l'administration judiciaire qui n'accomplit pas convenablement sa mission.

Ces critiques sont bien évidemment exagérées, mais elles ne sont pas dépourvues de tout fondement. En 2007, le Jury d'honneur de l'EID, relevait dans son rapport annuel que certains interpellateurs, étaient obligés de revenir à plusieurs reprises devant l'EID et finissaient, lassés, par abandonner. En définitif, l'EID semble davantage remplir une mission de cohésion sociale, en donnant la parole au « bas peuple » et en prêtant une oreille attentive à l'exposée de ces préoccupations.

²¹⁰ Selon le rapport annuel de 2014 du Médiateur de la République, 32,31% des plaintes

SECTION II

LE DEVELOPPEMENT PERCU COMME COMPETENCE EXCLUSIVE DE L'ETAT

La « compétence exclusive » de l'Etat peut être assimilée à son domaine réservé, c'est à dire le domaine d'activités dans lequel, n'étant pas lié par le droit, il jouit d'une compétence totalement discrétionnaire et, en conséquence, ne doit subir aucune sorte d'immixtion. Certains domaines sont traditionnellement exclusifs de la compétence de l'État, il s'agit de ceux appartenant à la souveraineté étatique comme les questions de politique étrangère, de sécurité ou de défense nationale.

Depuis son accession à l'indépendance, l'Etat malien, comme nous l'avons évoqué, est demeuré très centralisateur dans son mode de fonctionnement. A l'image d'un véritable chef d'orchestre des activités économiques et sociales, il a élargi ses compétences sur tous les pans du secteur du développement. S'employant, dans un premier temps, à restreindre ou même étouffer le secteur privé, il s'évertuera, à la faveur des contingences du moment mais aussi sous la pression de partenaires extérieurs, à stimuler l'initiative privée en la soutenant et en la promouvant, tout en essayant de maintenir les équilibres globaux²¹¹. Ces actions n'ont cependant pas fait l'objet d'une remise à plat ni de son organisation, ni de son fonctionnement, ni même de sa méthode, alors qu'elles auraient dû être menées dans le cadre d'une concertation élargie aux acteurs de la société civile et aux groupements d'utilisateurs les plus concernés. En effet, l'État s'était donné des prérogatives considérables dans la production et la fourniture d'une large gamme de biens et de services, gérés dans une approche interventionniste, centralisatrice et dirigiste. Cette conception patrimoniale du pouvoir et de la gestion des affaires et des biens publics, ont compromis toutes chances d'instituer des services publics performants et de qualité.

En outre, les obstacles à la fourniture satisfaisante de services publics ont été amplifiés par deux décennies de programmes d'ajustement structurel, imposés de l'extérieur, et qui ont eu

²¹¹ MARA Moussa, « L'État au Mali : présentation et diagnostic », tome 1, Bamako, Nouvelle Imprimerie Bamakoise, octobre 2010, 375 pages.

des conséquences désastreuses au plan social, économique et institutionnel. En prônant « Moins d'État » sans jamais réaliser « Mieux d'État », les programmes d'ajustement structurel ont davantage contribué à l'affaiblissement de l'offre de services publics, et au discrédit des institutions publiques²¹². L'objectif annoncé de stabiliser le secteur économique et surtout de l'arrimer à l'économie de marché, a définitivement compromis les politiques sociales mises en œuvre, et démantelé le minimum de services publics qui existaient jusque-là, plongeant une large part de la population dans la précarité. (PARAGRAPHE I)

Dans un tel contexte, les réformes et politiques publiques, sous-jacentes à la lutte contre la pauvreté, et tendant à répondre à la demande sociale, devraient être engagées. Mais amputée d'une large part de ses ressources humaines et financières, l'administration publique malienne n'était plus en capacité d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer les politiques publiques indispensables à l'atteinte des résultats escomptés. (PARAGRAPHE II)

PARAGRAPHE I

L'ÉCHEC DES PROGRAMMES DE REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

Au début des années 1980, le Mali à l'instar de nombreux pays africains s'est retrouvé confronté à d'importantes difficultés économiques et financières. Ces difficultés avaient essentiellement pour origine une conjugaison de facteurs exogènes défavorables. En effet, l'économie malienne a d'abord souffert de cycles de sécheresse répétés entraînant un déficit céréalier important de 350 000 tonnes en 1985 et une faible croissance du PIB réel de 2,2 % en moyenne sur la période 1981-85. Parallèlement, le pays a connu une brutale détérioration des termes de l'échange avec la chute des cours de ses principales matières premières d'exportation (notamment agricoles).

A cela il faut ajouter les contreperformances des entreprises publiques qui constituaient un des instruments clés de la politique économique du Gouvernement.

²¹² NEMBOT Moïse, Le Glas de la fonction publique dans les États d'Afrique francophone : essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité. L'Harmattan, 2000, 428 pages.

Les effets de cette politique se sont traduits par une grave détérioration de la situation économique et un endettement extérieur important que le Gouvernement avait du mal à gérer.

Face à la détérioration profonde de la situation économique et l'urgente nécessité de rétablir les principaux équilibres externes et internes afin de remettre l'économie sur un sentier de croissance durable et compatible avec une position viable de la balance des paiements, le gouvernement, sous la présidence de Moussa TRAORE, avait entrepris à partir de 1982, un vaste programme de redressement économique et financier. Mais, l'application des mesures de réformes adoptées a été entravée, en 1986 par l'insuffisance de ressources financières internes, en raison de la chute des cours du coton, principal produit d'exportation du Mali.

Soucieux de relancer et intensifier la politique de réformes, le gouvernement a engagé à partir de 1988, avec le soutien des partenaires au développement (avec la Banque Mondiale en chef de file), une série de programmes d'ajustement structurel et sectoriel dont le premier devrait s'étendre de 1990 à 1992. Mais la réalisation de ce programme sera entravée par les émeutes de mars 1991 qui ont non seulement causé d'importants dommages à l'appareil de production et aux bâtiments administratifs, mais qui ont également empêché la mise en œuvre effective de certaines mesures phares du programme.

Par ailleurs, la recrudescence des tensions sociales et les troubles au nord du pays vont inciter les autorités de la transition, à prendre des engagements financiers incompatibles avec une gestion rigoureuse des dépenses publiques. C'est donc tout naturellement, qu'au lendemain de la période de transition, le Gouvernement issu de l'avènement démocratique adoptera une stratégie à moyen terme de poursuite, de consolidation et d'approfondissement des réformes entreprises, avec en prime, l'élaboration d'une seconde phase du programme d'ajustement structurel couvrant désormais la période 1992-1993. Car pour corriger les déséquilibres macro-économiques et permettre la reprise d'une croissance durable, il fallait, par des mesures appropriées, s'attaquer aux problèmes fondamentaux de politique économique, de gestion et d'aménagement du cadre juridique et institutionnel du pays en difficulté. Ces réformes de politiques économiques, dictées par les institutions de Bretton Woods, vont affecter en premier lieu les capacités et la nature des interventions du gouvernement dans la vie économique et sociale, elles ne seront pas neutres quant à l'évolution des effectifs de la fonction publique.

A - Compression des effectifs de la fonction publique

Conçus en vue de permettre aux pays en voie de développement de rétablir les grands équilibres macro-économiques, les Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) ont été élaborés par les Institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International) dans le but de mettre en œuvre de politiques monétaire et fiscale restrictives. L'objectif de ces restrictions, selon ces initiateurs, était de maîtriser la demande globale à un niveau compatible avec l'offre, ainsi que des mesures visant à restaurer l'équilibre des finances publiques avec en amont, une gestion plus orthodoxe des dépenses budgétaires.

Pour les bailleurs de fonds, le rééquilibrage des finances publiques représentait le préalable indispensable ou toute relance économique. Cette théorie s'inspire de l'approche monétariste de la balance des paiements qui veut que pour réduire leur déficit, les gouvernements doivent diminuer leurs dépenses et augmenter les recettes budgétaires.

C'est ainsi que les autorités maliennes vont être contraintes à prendre des mesures visant une plus grande rationalisation des investissements publics, une diminution substantielle des dépenses de fonctionnement de l'État, notamment une réduction de la masse salariale et des effectifs du secteur public. Du côté des recettes, l'État augmentera certaines taxes et procédera à la privatisation de quelques entreprises publiques.

Ces mesures de réduction drastique des effectifs des agents émergeant au budget de l'Etat, entraînera une limitation de la masse salariale et l'application de cadres organiques n'a pu être réalisée, dans sa totalité, pendant la période des deux programmes, du fait notamment des pressions syndicales.

D'après les statistiques du Ministère de la fonction publique, au 31 mars 1991, le nombre total de personnes émergeant au budget de l'Etat était de 41 462 agents recensés. Ce chiffre connaîtra au 31 mars 1992, une baisse pour s'établir aux environs de 36 000 agents recensés. Cette réduction conséquente du personnel de la fonction publique a eu pour effet collatéral de réduire significativement l'effectif du personnel de la santé, et donc restreindre l'offre des services sanitaires.

B - Baisse de l'offre de services sanitaires

Les mesures qui ont été prises dans le cadre des PAS ont, en plus de la baisse de l'effectif du personnel sanitaire, conduit à une diminution des investissements publics dans le secteur de la santé ainsi que la baisse des dépenses allouées aux médicaments. Ceci a contribué à détériorer les conditions d'offre de santé au cours des premières années d'application des politiques d'ajustement structurelles. Cette baisse des effectifs de la fonction publique a également engendré, pour une frange importante de la population malienne, une baisse des revenus réels, conséquence directe de l'aggravation du chômage.

Dans ces conditions, une réallocation des ressources au profit d'investissements dans les infrastructures en vue d'améliorer l'environnement et le cadre de vie de la population aurait dû être encouragée. Cette réorientation des ressources aurait eu l'avantage de permettre un meilleur transfert des revenus aux couches sociales les plus démunies dans la mesure où la réalisation de ces travaux fait appel, en général, à des technologies intensives en main-d'œuvre.

C - Impact négatif sur l'offre éducative publique

Le PAS a également eu un effet négatif sur l'offre éducative publique, c'est à dire les moyens humains et matériels offerts dans le cadre de la politique éducative et leur répartition quantitative et qualitative sur le territoire national et entre les différents groupes sociaux.

Ces effets négatifs, conséquences de la réduction des ressources consacrées au secteur de l'éducation, se sont concrètement manifestés par une pénurie d'enseignants, un manque d'infrastructures scolaires, de matériels didactiques et pédagogiques. En d'autres termes, les ressources consacrées aux investissements éducatifs, notamment les supports pédagogiques, les infrastructures scolaires et la formation des enseignants étaient trop faibles pour assurer une éducation de masse et de qualité. L'absence d'infrastructures scolaires surtout en zones rurales rendait difficile voire impossible la scolarisation des enfants.

Par ailleurs, il convient de préciser qu'à l'inverse des villes, en milieu rural, les conditions de vie (faible revenu) des habitants, ne permet pas aux parents d'être en mesure de scolariser leurs enfants dans les villages ou villes disposant d'une école.

En zone urbaine, l'une des conséquences de la défaillance de l'offre scolaire était le recours à la double vacation (une salle de classe utilisée par un groupe d'élèves le matin et par un autre groupe d'élèves l'après-midi), avec des effectifs pléthoriques dans les salles de classe (en moyenne 70 élèves par classe).

En définitif, les programmes d'ajustement structurels appliqués par le Mali sur recommandation des Institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et FMI), ont profondément déstructuré l'équilibre économique et sociale du pays. D'inspiration libérale, ces programmes ont cantonné le rôle de l'Etat à celui du maintien de l'ordre public et à la réalisation des missions régaliennes, laissant en marge ses missions, pourtant essentielles, de promotion du développement économique et social des citoyens. Toute autre dépense publique, en dehors de celles définies dans le périmètre des PAS, était censé porter atteinte à la liberté individuelle, à l'initiative privée et aux lois de l'économie du marché.

Pour ses pourfendeurs, ces politiques n'avaient d'autre but que de favoriser un meilleur fonctionnement des marchés et le désengagement de l'Etat, en l'obligeant à alléger son emprise sur l'économie d'une part par le biais de la déréglementation (libéralisation des prix, suppression de l'encadrement du crédit, suppression du contrôle des change...) et d'autre part, par les privatisations des entreprises publiques.

Toujours est-il que la gravité de la situation que connaissait le Mali en cette période, exigeait de ne pas appliquer sans discernement des politiques libérales prônées par les bailleurs de fonds et qui pour la plupart, opposaient l'Etat au Marché.

Une opposition qui n'avait pas lieu d'être, en particulier dans un Etat en phase de construction, où la puissance publique est pleinement fondée à intervenir sur tous les maillons de la chaîne, notamment pour protéger les citoyens, réduire les inégalités, lutter contre les injustices et accompagner le changement. De fait, les PAS ont profondément affaibli la capacité de l'administration malienne à élaborer des politiques publiques répondant aux besoins des populations. Et l'un des remparts contre la crise économique et sociale qui s'était durablement installée, sera la société civile et notamment l'apport de la diaspora malienne.

PARAGRAPHE II

LA FAIBLE CAPACITE DE L'ADMINISTRATION A ELABORER DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'élaboration des politiques publiques peut être défini comme un des éléments essentiels dans le choix des modalités de gouvernance, tant par son objet, que par sa dimension.²¹³ C'est aux Etats Unis, au début du 20^{ème} siècle qu'apparaissent les politiques publiques, dont l'objectif est de doter l'Etat fédéral, dont les compétences s'étaient considérablement accrues, une administration efficace, à même de répondre aux besoins des citoyens, mais aussi rationaliser l'action de l'Etat.

L'élaboration des politiques publiques est rendue possible par l'arrivée massive dans l'administration américaine, d'experts de tous bords (juristes, sociologues, urbanistes, médecins...) afin de disposer d'une expertise permettant aux décideurs politiques de répondre plus efficacement aux différentes problématiques qui se posent à la société américaine. La volonté de rationalisation exigeait, au préalable, la création d'outils de réflexion et de décision, le « Planning and Programming Budgeting System » sorte de feuille de route permettant d'établir, pour chaque action à entreprendre, les rapports coûts/ bénéfices.²¹⁴

Pour Yves MENY et Jean-Claude THOENIG²¹⁵ une politique publique est constituée d'un ensemble de mesures concrètes qui forment la « substance » d'une politique. Elle comprend des décisions de nature plus ou moins autoritaire, cette dimension pouvant être explicite (justice, police) ou latente par la définition de critères d'accès aux droits. Une politique publique s'inscrit donc dans un « cadre général d'action », ce qui permet de distinguer (en principe) une politique publique de simples mesures isolées.

Une politique publique a un public (ou plutôt des publics), c'est-à-dire des individus, groupes ou organisations dont la situation est affectée par l'action de l'Etat.

²¹³ MULLER P. et SUREL Y. « *L'Analyse des politiques publiques* », Paris, Montchrestien, 1998

²¹⁴ L'un des plus illustres usages du « Planning and Programming Budgeting System » fut effectué lors de la guerre du Viêt-Nam pour rationaliser les opérations des hommes sur le terrain, d'un point de vue financier.

²¹⁵ MENY Yves et THOENIG Jean Claude « *Politiques Publiques* ». Presses Universitaires de France - Collection Thémis - Série Sciences Politiques, 1989 – 391P.

Elle définit obligatoirement des buts ou des objectifs à atteindre, par exemple réduire le nombre des accidents de la route, améliorer les conditions d'hospitalisation des malades, assurer l'indépendance énergétique du pays etc...Les politiques publiques, ce sont donc d'abord de l'expertise²¹⁶.

Dans le contexte malien la mise en œuvre des politiques publiques, autrement dit leur élaboration et leur évaluation, a buté sur un certain nombre de lacunes majeures, au nombre desquelles l'absence d'objectifs bien définis et une insuffisance manifeste de compétences humaines.

A – L'absence d'objectifs dans la définition des politiques publiques

Comme nous l'avons évoqué précédemment, les politiques d'ajustement structurel ont considérablement fragilisé le tissu socio-économique. L'insuffisance des rentrées fiscales a rendu l'économie malienne dépendante de l'aide au développement (de 30 à 50% des budgets nationaux proviennent de financements extérieurs). Les politiques publiques sont en conséquence largement induites par les institutions internationales et les agences de développement que par le gouvernement²¹⁷.

Au Mali, on a assisté, jusqu'au milieu des années 80, à une extension des domaines d'intervention des autorités publiques. Durant la première République, l'Etat s'était fait plus interventionniste dans le domaine économique, avec des politiques d'intervention directe dans la production (sous la forme de nationalisations notamment). Cette emprise plus grande de l'État sur la vie économique et sociale s'est traduite entre autres par un accroissement de l'importance du budget de l'État dans le produit intérieur brut (PIB). Elle s'est également manifestée par un découpage de l'intervention gouvernementale en grands secteurs (éducation, économie, santé, sociale, justice, etc.).

²¹⁶ C'est également la thèse que défend MARA Moussa dans son ouvrage « *L'État au Mali : présentation et diagnostic* », tome 1, Bamako, Nouvelle Imprimerie Bamakoise, octobre 2010, 375 pages.

²¹⁷ MICHEAUX Elsa Lafaye de, MULOT Eric, OULD-AHMED Pepita, « *Institutions et développement: la fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement* », 2007, 321 pages. Rennes, Presse Universitaire de Rennes, Collection « Economie et Société », 2007, 321 pages.

C'est cette extension qui se trouve contrecarrée au milieu des années 80. La crise économique et les programmes d'ajustement structurel qui ont suivi, produisent un effet de ciseaux : le ralentissement de la croissance affaiblit le financement public au même moment où les besoins de protection augmentent. L'interventionnisme de l'État dans l'économie, notamment, est battu en brèche : les privatisations vont limiter l'ampleur de l'action de l'État. Pour autant, on n'assiste pas à un retrait pur et simple : le reflux de l'intervention publique n'est pas total, ce sont de nouveaux domaines d'action publique qui voient le jour.

Ainsi, les données de l'Afro-baromètre 2008/2009 réalisé dans 20 pays révèlent que les citoyens des pays de l'Afrique de l'Ouest francophone (en l'occurrence le Mali, le Burkina Faso, le Bénin et le Sénégal) sont ceux qui jugent le plus sévèrement leur gouvernement concernant sa capacité à fournir des services sociaux de base.²¹⁸ Dans cette enquête, les griefs suivants sont rapportés : « des décisions subites et mal préparées, prises en partie sous pressions ou incitations internationales, intégrant des préoccupations politiques (ou politiciennes) ; des partenaires techniques et financiers non coordonnés, souvent ignorant des réalités locales, parfois absents dans des domaines où leur intervention serait nécessaire, non redevables des conséquences des mesures qu'ils préconisent; une architecture élaborée et mise en place dans la précipitation par les techniciens souvent surpris par les décisions politiques; une absence de planification réaliste, sans phase pilote (ou sans prendre en compte les évaluations quand elles existent) ce qui compromet toute anticipation des difficultés ».

L'élaboration des politiques publiques, qui comporte toujours une appréciation sur l'efficacité des actions publiques, ne peut se passer de données permettant, à défaut d'en disposer, de construire des indicateurs de moyens et de résultats significatifs. Or, en même temps que manque trop souvent aux politiques publiques une définition suffisamment précise des objectifs poursuivis, une absence fréquente d'indicateurs de moyens et de résultats reste à déplorer. Quand ceux-ci sont présentés, les commentaires qui les accompagnent ne permettent, en général, pas d'apprécier leur portée. Dans cette optique, l'appropriation par les autorités administratives maliennes, de l'élaboration des politiques publiques est un enjeu essentiel de gouvernance.

Pour être cohérentes et efficaces, les politiques publiques doivent aussi être adaptées aux réalités de l'organisation politique et administrative et tenir compte des caractéristiques des

²¹⁸ ABIOLA, GONZALES, BLENDON et BENSON 2011

actions publiques et, en particulier, des conditions concrètes dans lesquelles elles sont pilotées et mises en œuvre par le gouvernement.

Pour ce faire, il est nécessaire de rassembler davantage d'expertises que ce que l'organisation administrative est susceptible d'apporter car l'une des spécificités de l'évaluation des politiques publiques est sa technicité. Un réel professionnalisme est requis aux différents stades de la démarche d'élaboration, avec en conséquence la nécessité d'un effort de formation d'abord, et la mise en place de moyens spécialisés car si la formulation des politiques publiques peut se prévaloir de méthodes spécifiques, elle emprunte aussi à toutes les sciences sociales.

Force est de constater qu'au Mali, le renforcement des capacités des cadres de la fonction publique n'a pas été général et, lorsqu'il est intervenu, il n'a pas toujours été conduit avec la rigueur et le sérieux nécessaires. Dans ce domaine également, le clientélisme et le favoritisme ont cours.

De ce fait, les ressources humaines disponibles pour contribuer aux travaux d'élaboration des politiques publiques sont demeurées insuffisantes²¹⁹. Le salut aurait pu survenir du monde universitaire, pour lequel les études et la recherche restent des activités privilégiées, mais ce dernier est également sujet à l'insuffisance des moyens.

B- La faible capacité d'évaluation des politiques publiques

L'évaluation consiste à anticiper et mesurer les effets directs et indirects d'une politique publique. Elle est une appréciation sur une politique donnée et un outil pour l'améliorer le cas échéant. Elle est aussi un outil pour rendre compte aux citoyens de ce que fait la puissance publique, c'est-à-dire l'État, les collectivités territoriales et les organismes publics. L'évaluation est donc un instrument précieux pour restaurer la confiance dans les décisions et actions politiques, ce qui est un enjeu majeur, surtout dans un contexte marqué notamment par le refus de plus en plus affirmé de nombre de citoyens de se tourner vers les urnes pour exprimer leur choix, ce qui est de fait une forme d'expression mais aux dépens des mécanismes classiques de l'expression démocratique.

²¹⁹ NEMBOT Moïse, « *Le Glas de la fonction publique dans les États d'Afrique francophone : essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité* », Paris, Montréal, l'Harmattan, 2000, 428 pages.

Comme nous l'avons évoqué, la formulation de politiques publiques n'a pas toujours sans difficultés pour les autorités politiques maliennes, et lorsqu'elle était effective, son évaluation se faisait de façon éparse et non systématique. Pourtant, l'évaluation des politiques publiques fait bien partie des missions principales de certaines structures et institutions du pays²²⁰. Sous l'impulsion de certains bailleurs de fonds comme la Banque Mondiale ou l'Union Européenne un certain nombre de projets et programmes ont pu bénéficier de procédure d'évaluation. Il s'agit notamment de programmes dans des domaines de l'éducation, de la santé, du développement rural et des finances publiques. Des outils spécifiques ont été élaborés pour ce faire, comme le « Monitoring Externe National Orienté vers les Résultats » (MENOR), conçu pour le secteur du développement rural.

Par ailleurs certaines structures spécialisées comme la Cellule Technique du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ou la Direction Nationale de la Planification du Développement procédaient également à leur propre évaluation à travers des revues annuelles (revues sectorielles, de projets et programmes, etc.).

Mais, plus généralement, l'évaluation des politiques de développement, était loin d'être l'activité la mieux exercée, bien qu'elle apparût clairement dans les attributions de nombreux départements ministériels, au nombre desquels le Ministère de l'Economie et des Finances, à travers la Direction Générale du Budget et la Direction Nationale du Contrôle Financier ou celui du Plan et de l'Aménagement du Territoire, à travers la Direction Nationale de la Planification du Développement.

D'autres structures comme le Contrôle Général des services publics, le Bureau du Vérificateur Général et l'Assemblée Nationale, à travers ses prérogatives de contrôle parlementaire, exerçaient tant bien que mal leurs missions d'évaluation. Il faut noter que, bien qu'il existe des évaluateurs internes, il est le plus souvent fait appel aux cabinets et structures privées pour assurer les missions d'évaluation. Quelques rares organismes, comme de l'Agence nationale d'évaluation des hôpitaux confient les missions d'évaluation à les évaluateurs internes.

Enfin, on peut regretter que la plupart des évaluations produites étaient celles exigées par les bailleurs de fonds, et concernaient essentiellement les domaines de politiques publiques qui

²²⁰ MARA Moussa, « *L'État au Mali : présentation et diagnostic*, » Tome 1, Bamako, Nouvelle Imprimerie Bamakoise, octobre 2010, 375 pages.

font l'objet de leurs financements²²¹ à savoir le domaine de la santé (programmes sida par exemple), de l'éducation de base (programmes pour l'amélioration du taux de fréquentation des filles), de l'environnement, de l'action sociale et le développement rural.

S'agissant de la compétence de l'Assemblée Nationale en matière d'évaluation de politiques publiques, on constate qu'elle fait l'objet d'un exercice très spartiate. C'est pourtant au terme d'un débat passionné que le Parlement s'est vu doté, à travers l'article 2 de la loi 2012-009 du 8 février 2012 de compétences explicites dans le domaine de l'évaluation. Cette loi qui modifie également les dispositions concernant l'institution du Bureau du Vérificateur Général, précise que ce dernier peut évaluer, à la demande du Président de la République, du Gouvernement ou du Parlement, les politiques publiques « en vue de leur proposer les mesures et actions propres à assurer une meilleure adéquation du coût et du rendement des services publics, à rendre plus pertinent l'emploi des ressources publiques et d'une façon générale, à garantir le fonctionnement régulier des organismes et structures publics ».

La Représentation nationale a donc acquis, par le fait de la loi, en plus de ses prérogatives constitutionnelles de contrôle de l'action gouvernementale, la compétence de mandater elle-même des évaluations de politiques publiques. Autrement dit, lorsqu'elle le souhaite, l'Assemblée peut mener des évaluations soit à travers ses commissions, soit en faisant appel à des consultants indépendants ou en sollicitant le Bureau du Vérificateur Général.

Selon les archives du Bureau du Vérificateur Général, que nous avons pu consulter, ce dernier n'a reçu aucune demande d'évaluation émanant de la représentation nationale, depuis la modification de la loi l'instituant en 2012.

Enfin, faut-il observer qu'aucun cadre de référence ou méthodologique générale pour les évaluations, n'avait été adopté par les pouvoirs publics. De ce fait chaque organisme y allait suivant sa propre méthodologie. Bien que l'approche de « gestion axée sur les résultats » appliquée par le gouvernement, pose le principe de l'évaluation, il se trouve qu'aucun texte en la matière n'ait été adopté pour le rendre effectif. On peut, à ce titre, s'interroger sur la disponibilité des ressources humaines qualifiées. Celles-ci ne semblaient pas avoir atteint la masse nécessaire à l'impulsion d'une véritable culture d'évaluation.

²²¹ CAMPBELL Bonnie, « *La Banque Mondiale prône un État efficace : pour quoi ? A propos de l'État dans un monde en mutation, Rapport sur le développement dans le monde 1997 de la Banque mondiale* », Montréal, Revue Québécoise de Droit International, 1997, n°10, pages 189-199.

Ainsi, malgré l'implication des bailleurs de fonds, la capacité d'appropriation des démarches évaluatives par les acteurs et surtout la volonté politique de sensibiliser et soutenir une telle appropriation par les plus hautes autorités, demeurait très faible.²²²

Pour résumer, il faut bien noter que les réformes entreprises au Mali depuis l'indépendance ont été caractérisées, comme dans d'autres pays africains, par l'élaboration d'une pléthore de textes législatifs et réglementaires s'accumulant en fonction des besoins recensés et de l'efficacité limitée des mesures antérieures.

Ce phénomène a eu pour résultat de multiplier les structures, les mandats et les doubles emplois, ce qui a compliqué la rationalisation de l'administration publique, une tâche pourtant voulue par la politique officielle et annoncée à maintes reprises. L'État malien a proclamé depuis les années 1960 son intention de mettre en œuvre des stratégies permettant à son administration de s'adapter aux exigences du développement, et ce à travers des réformes fondées sur une rationalisation interne de l'appareil administratif. Il a d'abord procédé à des mesures de normalisation, puis à partir de 1986 à des mesures quantitatives de recherche d'efficacité et de productivité de l'administration publique.

A partir de 1992, la décentralisation est devenue l'axe majeur des réformes institutionnelles, avec un objectif de modernisation de l'administration, de gestion du personnel et d'élaboration de nouveaux cadres organiques.

Face à la persistance des contraintes qui avaient empêché d'atteindre les objectifs initiaux et des limites imposées par les prescriptions normatives, des mesures d'ordre quantitatif ont été également initiées, notamment la réduction du nombre et de la taille des structures, l'instauration d'un concours d'entrée dans la fonction publique et le contrôle physique des effectifs. Dans le train de mesures ponctuelles, une réduction du nombre de fonctionnaires a été envisagée comme axe fondamental de la réforme administrative.

L'organisation contrôlée des départs volontaires qui avait permis d'éliminer 4 978 agents pour une économie de 1,223 milliards de FCFA et le départ forcé des agents en situation irrégulière grâce à des contrôles physiques de plus en plus fréquents, ont été des mesures symboliques

²²² DARBON Dominique, « *Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques* », in TRIULZI Alessandro, ERCOLESSI Cristina, *State, power, and new political actors in postcolonial Africa*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, Milano, 2004, pages 175-199.

importantes mais leurs résultats ont été de toute évidence limités, simplement parce que l'administration ne peut se réduire à un ensemble de formules mathématiques et d'éléments quantifiables. Il aurait fallu tenir compte de considérations sociales, sociologiques et même psychologiques.

En l'absence d'une vision à long terme et d'un cadre cohérent de réformes, la réduction ponctuelle du nombre des agents de la fonction publique n'a eu qu'un impact temporaire et limité. Les différentes stratégies en la matière, mises en œuvre par le gouvernement, ont montré leur limite à cause d'une volonté politique hésitante, d'un environnement culturel réticent, de problèmes de conception et de mise en œuvre et de capacités techniques insuffisantes et inadéquates.

CONCLUSION PARTIE I.

En conclusion à cette première partie, consacrée à la construction de l'instabilité du point de vue institutionnel et administratif, il convient de noter que la thèse de la fragilité et de l'imperfection de la démocratie malienne n'était pas largement répandue avant la crise de 2012. Bien que certains observateurs eussent pointé une longue liste de défauts que nous avons déjà mentionnés, à savoir le manque chronique de légitimité et d'autorité dont souffrait l'Etat et le poids considérable et excessif des politiques formant une « partitocratie », envahissaient presque tout et politisaient une administration aussi pléthorique qu'inefficace.

L'espoir déçu des années postcoloniales, dû notamment à l'échec des politiques économiques conjugué à un trop fort déséquilibre des pouvoirs au bénéfice de l'exécutif, a exacerbé les tensions de toute sorte.

En effet, à la fin des années 1960, quand le Mali bascule, et qu'éclate le besoin de liberté, les initiateurs du coup d'Etat de 1968 proposaient, à ce moment précis, un contrat de gouvernement en phase avec les aspirations du peuple. Mais les années qui suivirent n'apporteront guère d'amélioration notable à leur vie. L'étatisme, fruit de l'excès de centralisation des pouvoirs aux mains d'une seule institution s'est poursuivi et a conduit la deuxième République dans l'impasse. C'est donc moins la prépondérance de l'Etat que la façon dont il est gouverné qu'il aurait fallu questionner, contrairement à l'attitude des différentes institutions internationales pourvoyeuses d'aide qui répétaient avec insistance qu'il faut en Afrique et singulièrement en Afrique francophone, moins d'Etat.

Et comme le soulignait l'éminent historien burkinabè, le professeur Joseph KI-ZERBO, cela explique en grande partie, les crispations identitaires dans chaque pays africain et dans l'ensemble du continent²²³. Les présidents Modibo KEITA et Moussa TRAORE ont en commun d'avoir mené une politique qui avait pour principal objectif d'éliminer tous les contre-pouvoirs et de transférer leurs fonctions au chef de l'Etat.

²²³ KI-ZERBO Joseph, « *A quand l'Afrique* » livre d'entretien avec René HOLENSTEIN. Editions L'Aube. 2004. 2002 P.

Cette « verticalité du pouvoir » part en effet du principe que ce dernier doit tout contrôler, alors que les démocraties reposent sur la séparation des pouvoirs et la multiplication des contre-pouvoirs.

Il s'est par ailleurs avéré qu'au nom de cette « verticalité du pouvoir », le secteur économique a été fortement étatisé, de même que les médias, la justice, mais aussi la parole sociale, puisqu'elle a réduit au silence les organisations susceptibles de représenter la société civile. C'est donc sous ce contexte d'une gouvernance politique centralisée que les revendications indépendantistes des Touaregs sont apparues et se sont radicalisées au fil des années. Une problématique que le pouvoir central a longtemps assimilé à une question de sous-développement entre le centre et la périphérie²²⁴.

De longues années durant, la question touarègue se résumait ainsi à un manque d'infrastructures de développement. Analysée sous cet angle, la situation du Nord du Mali ne saurait être différente de celle des autres régions comme Sikasso, Mopti, ou encore Kayes. Lorsqu'il était au pouvoir, le président Moussa TRAORE se plaisait à mettre en avant les efforts réalisés par son gouvernement pour l'intégration économique et politique des Touaregs, citant notamment le nombre particulièrement élevé de leurs députés (11 députés issus de la communauté touarègue), mentionnant également les initiatives pour leur insertion économique ou encore leur intégration sans concours dans la fonction publique et même au sein de l'armée... « *Les Touaregs ne sont pas notre problème. Nous avons un problème de développement global* » avait-il affirmé dans une interview parue dans l'hebdomadaire Jeune Afrique²²⁵, préférant pointer du doigt des maux comme l'enclavement, l'accès à l'énergie, à l'éducation, il ajoutait : « *Il faudrait une école dans chaque village, ceci n'est pas spécifique au Nord* ».

A sa suite, M. Django CISSOKO, alors ministre de la justice, garde des sceaux, dans une interview au journal Le Monde déclarait quant à lui : « *En ce qui concerne l'état de développement des régions du nord du Mali, je puis vous dire que, de 1961 à maintenant, on y a investi plus que dans le reste du pays. Le sentiment de marginalisation des populations tient au fait que les conditions de réalisation des projets y sont beaucoup plus difficiles. Il faut y*

²²⁴ KONATE Doulaye, sous la direction, « *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la nation à l'épreuve de la crise du Nord* », Bamako, Editions Tombouctou, Collection « *L'Afrique se raconte* », mars 2013, 300 pages.

²²⁵ Jeune Afrique N°1253 du 3 juin 1986 P. 24

investir quatre à cinq fois plus qu'au Sud pour obtenir le même résultat. Pour un pays non producteur de pétrole, qui dépend tant de l'aide internationale, est-il possible de consacrer autant de moyens pour le Nord ? La question vaut d'être posée, mais le Nord n'a pas été délaissé. Seulement, la modicité des ressources du pays nous oblige à faire des choix. »²²⁶

Les questions de développement ont certainement pesé dans le sentiment de délaissement, partagé par toutes les communautés, à côté de la seule question touarègue. Tout ou presque a été dit sur l'hétérogénéité d'un Mali résultant d'un découpage colonial jugé artificiel.

On peut toutefois retenir que les lacunes politiques relevées, les lacunes administratives observées et les comportements sociaux consignés dans les développements qui précèdent, devaient conduire invariablement à une situation plus que chaotique.

En outre le problème de la coexistence du monde touareg, fondamentalement nomade, avec le monde sédentaire, celui de la coexistence du nord aride avec le sud fertile, du monde arabo-berbère avec celui de l'Afrique noire, continuent encore d'être posés avec acuité.

²²⁶ Journal Le Monde – parution du 06 février 1987

DEUXIEME PARTIE :

**L'INSTAURATION D'UNE
INSTABILITE ETHNICO-SOCIALE
CHRONIQUE**

Dans la première partie de notre étude, nous avons porté un regard critique sur la nature du pouvoir politique dans le Mali postcolonial. Nous avons passé en revue des modalités différenciées de régulation politique sur lesquelles les différents régimes ont exercé leur autorité. Cet exercice, nous semblait-il, constitue le préalable indispensable à toute réflexion sur le pouvoir dans la mesure où ces périodes historiques ont conditionné, dans une large part, la « base » normative sur laquelle se sont appuyés les régimes politiques contemporains.

A l'analyse, il nous est apparu que l'une des caractéristiques de l'exercice du pouvoir, que finalement, ni le coup d'Etat militaire de 1968, ni la révolution de 1991 et l'avènement de la démocratie n'ont pu éluder, est bien la très forte centralisation du pouvoir aux mains de l'exécutif et particulièrement celle du Président de la République. Cette centralité, justifiée par l'impératif de sauvegarder l'unité nationale et accélérer la marche vers le développement, aurait pu, en effet, être une approche salutaire. Mais, elle s'est muée en une trame de fond qui a fragilisé l'architecture institutionnelle et induit un rapport de subordination des contre-pouvoirs, qu'ils soient institutionnels ou politiques.

Nous avons donc conclu que là se trouve certainement, en partie, l'une des raisons de la crise survenue au Mali en 2012. En partie seulement car le déséquilibre institutionnel, à caractère quasi-systémique puisqu'il est une constance depuis l'indépendance, ne peut à lui seul expliquer le basculement qui s'est imposé au citoyen malien et à la communauté internationale le 22 mars 2012.

Notre recherche nous a révélé que l'une des réponses se trouve dans l'instabilité sociale qui prévalait aussi bien au Nord du pays que sur l'ensemble du territoire. Cette instabilité, fruit des inégalités sociales, a contribué à la résurgence de la question touarègue (TITRE I.) et à la naissance de nouveaux contre-pouvoirs, représentés par certains leaders religieux musulmans, avec tout ce que cela comporte de risque sur le principe de laïcité et la cohésion des différentes confessions, socle de l'unité nationale (TITRE II.).

TITRE I.

LA RESURGENCE DE LA QUESTION TOUAREGUE

La construction de la Nation malienne a été pour le pouvoir post colonial un immense défi. Les « acquis » fragiles, doivent être mesurés à l'aune des enjeux d'aujourd'hui et de demain. La question dite « Touarègue » c'est à dire la réponse à apporter aux revendications récurrentes de cette frange de la nation malienne, a constitué, tout au long de l'histoire du Mali contemporain, une préoccupation majeure. La littérature universitaire et les ouvrages d'experts foisonnent d'analyses, tendant à expliquer les causes profondes et la résurgence de ces revendications souvent faites sous la violence²²⁷.

Nous n'explorons pas dans notre étude, toutes les formes et solutions institutionnelles qui ont été expérimentées. Nous nous limiterons à analyser, au regard du contexte malien les étapes cruciales des revendications majeures ainsi que les réponses politiques qui y ont été apportées par les différents régimes. Une synthèse à la fin, nous permettra d'évaluer le degré de l'implication de cette question touarègue dans la survenance de la crise malienne de 2012.

D'abord quelques considérations d'ordre sociologique.

Les Touaregs sont considérés comme un peuple semi-nomade qui vit dans les régions saharienne et sahélienne situées entre le sud de l'Algérie, l'ouest de la Libye, le nord du Mali, le nord du Niger et le nord-est du Burkina Faso. Bien qu'on ne dispose pas d'indicateurs de recensement précis et actualisés relatifs à la population touarègue, le croisement de certaines données chiffrées indique une population pouvant être raisonnablement estimée à environ 1,5 millions d'habitants.

²²⁷ Ouvrage Collectif, 2013 « *Le Mali entre doutes et espoirs, Réflexion sur la nation à l'épreuve de la crise du Nord* », Éditions Tombouctou.

Sociologiquement, les Touaregs se divisent en trois classes sociales : les nobles (éleveurs de chameaux), les vassaux (éleveurs de chèvres) et les esclaves noirs africains, appartenant à l'origine à des ethnies du Sud (l'esclavage fut déclaré illégal par les Français au début du siècle dernier)²²⁸.

Une des caractéristiques du monde Touareg tient au schéma de leur organisation sociale, fondée suivant un modèle pyramidal qui varie très peu. Ce modèle est basé sur une hiérarchie sociale qui va d'une aristocratie guerrière (imajeghen) au monde des serviteurs (iklan) en passant par les religieux (ineslemen) et les guerriers vassaux (imghad). Au sommet se trouve l'aménokal, chef suprême, possesseur d'un ettebel (tambour de guerre) qui représente le pouvoir. L'aménokal est toujours choisi dans une tribu de l'aristocratie guerrière, mais son pouvoir, contrairement à aujourd'hui, n'était pas héréditaire. Les artisans (inadan) communément appelés forgerons, forment une catégorie à part²²⁹. Les composants de hiérarchie sociale varient suivant leur importance. Les religieux sont par exemple majoritaires chez les iullemmeden Kel Denneg alors qu'ils sont minoritaires chez les kel ahaggar où les imghad sont les plus nombreux.

L'élément de base dans la société touarègue est la tribu (tawshit) qui réunit des membres se reconnaissant d'une même origine ou d'un ancêtre commun. L'importance de chaque tribu est aussi variable, pouvant rassembler de quelques dizaines à quelques centaines voire des milliers de personnes. Les divers campements d'une même tribu partagent la même aire de nomadisation et se réfèrent à la même catégorie sociale²³⁰.

Au fil des migrations et des guerres les différents groupements politiques se sont constitués avec des éléments qui diffèrent par leur origine, leur date d'arrivée et les conditions de leur intégration. Ainsi, si la société touarègue s'est érigée à partir d'un tronc commun culturel, elle demeure fortement hiérarchisée et fragmentée. Cette fragmentation n'a pas souvent facilité la désignation d'interlocuteurs légitimes pour assurer les négociations avec les autorités centrales.

Si la référence à la question touarègue est un élément significatif de notre étude, c'est essentiellement pour deux raisons majeures :

²²⁸ BERNUS, E. & DUROU, J.-M. « *Touaregs. Un peuple du désert* » (préface Th. Monod), Paris, Robert Laffont, 1996

²²⁹ BISSON, J. « *Un géographe au Sahara* », Le Saharien, hors série, 1995

²³⁰ BOURGEOT André « *Les sociétés touarègues. Nomadisme, Identité, Résistance* », Paris, Karthala, 1995

D'une part, la mutinerie qui a précédé le coup d'Etat du 22 mars 2012, avait pour objectif d'attirer l'attention des autorités militaires sur la faiblesse des moyens matériels et logistiques mis à la disposition des soldats pour lutter contre la rébellion touarègue.

D'autre part l'occupation par le Mouvement Nationaliste de Libération de l'Azawad (MNLA), principale organisation de cristallisation des revendications touarègues, des trois régions du Nord du Mali que sont Kidal, Gao et Tombouctou, avait suspendu les droits souverains du Mali sur cette partie de son territoire, droits dont l'effectivité demeure, au moment où nous rédigeons ces lignes, encore à conquérir.

Notre démonstration se déroulera en deux temps.

Dans un premier chapitre, nous évoquerons les causes et effets des rebellions touarègues les plus significatives en spécifiant les contextes de leur apparition ainsi que leurs dimensions géopolitiques.

Dans un second chapitre, nous établirons l'inventaire des différents accords signés entre les gouvernements successifs du Mali et les mouvements de rébellion Touarègue en analysant leur nature et leur portée sur les événements de mars 2012. Nous étudierons également les réponses politiques et institutionnelles apportées par l'Etat et analyserons en quoi elles n'ont pu être les voies d'une solution pérenne.

CHAPITRE I

LES REBELLIONS TOUAREGUES :

CAUSES ET EFFETS

Pour bien appréhender la genèse des rebellions touarègues au Mali, il convient de remonter à la période coloniale. A l'instar de tous les peuples de l'Afrique au Sud du Sahara, les Touaregs se sont opposés à l'occupation coloniale française. En 1917, FIRHOUN, chef suprême élu (ou aménokal) des Kel Ataram à Ménaka et Kawsanag Kedda, responsable du siège d'Agadez sur le territoire actuel du nord du Niger, menèrent plusieurs révoltes contre le colonisateur²³¹. Ces révoltes seront vigoureusement réprimées par l'armée coloniale française avec le soutien des confédérations touarègues rivales et de quelques mouvements arabes.

Lorsqu'en juin 1957, les territoires d'Afrique encore sous domination française accédèrent à un régime semi autonome, en vertu de la Loi cadre, communément appelée Loi DEFFERRE et que les velléités de sécession ont commencé à naître au sein des colonies, l'ancien chef de la tribu des Kel Antessar du Tilemsi, Mohamed Aly ATTAHER ordonna, à travers une lettre circulaire, à tous les chefs de tribus nomades de la région, de rejeter toute demande éventuelle de fusion au sein d'un même État, émanant des Noirs²³².

C'est précisément, en cette même période que la puissance coloniale manifestait officiellement, et pour la première fois, sa volonté de créer l'Organisation Commune des Régions Sahariennes (OCRS)²³³.

Par ce projet de création d'une Organisation Commune des Régions Sahariennes, la puissance coloniale avait pour ambition de détacher des espaces territoriaux (réputés riches en ressources minières) de l'Algérie, du Soudan français (Mali), du Niger et du Tchad, pour en faire une entité à part.

²³¹ CHAKER, S. (dir.) « *Études touarègues : bilan des recherches en sciences sociales*, » 1998Édisud / IREMAM, Aix-en-Provence

²³² CAMEL Florence : « *La Construction coloniale d'une élite touarègue: le cas des Kel Intessar, Soudan français (fin XIX^e siècle - années quarante)* » Collection Savoirs et Pouvoirs. 1998

²³³ BOILLEY, Pierre « *Les Touaregs Kel Adagh. Dépendances et Révoltes : du Soudan français au Mali contemporain* ». Paris, Karthala, 1999

Or, il se trouve que ces espaces correspondaient, dans le Sahara, justement à ceux occupés par les Touaregs. Selon plusieurs chercheurs, la puissance coloniale aurait fait miroiter à l'endroit des ethnies « blanches », donc les Touarègs, la promesse de ne pas subir le « commandement des ethnies noires »²³⁴.

En 1952 déjà, une mission de l'Assemblée de l'Union Française avait conclu à la nécessité de créer sur cet espace, un nouveau Territoire d'Outre-Mer (TOM). C'est ainsi que, dès les premières découvertes de pétrole à Edjélé et à Hassi Messaoud (deux bourgades situées au Sud de l'Algérie), le Gouvernement Français de l'époque avait déposé à l'Assemblée Nationale, un projet de loi dont la finalité était de faire du Sahara, alors relevant de collectivités territoriales et ministères différents, « un territoire autonome ».

C'est à partir de ce moment que le concept de « territoire autonome » sera régulièrement utilisé pour caractériser les régions du Nord du Mali. Dans le projet de loi présenté à l'Assemblée Nationale l'objectif de cette autonomie était de « promouvoir toute mesure propre à améliorer le niveau de vie des populations et à assurer leur promotion économique et sociale dans le cadre d'une évolution qui devra tenir compte de leurs traditions ».

Pour ce faire, il était nécessaire que l'OCRS exerce son autorité sur un vaste territoire couvrant les deux départements algériens que sont Saoura et Oasis, mais aussi les cercles de Goundam, Tombouctou, Gao au Mali, le Nord des cercles de Tahoua et Agadès au Niger et enfin les régions du Bornou, Ennedi et Tibesti au Tchad²³⁵.

Il faut en outre noter qu'aucun texte officiel n'avait précisé les limites Sud de l'OCRS, il était simplement indiqué que « Les limites Sud devront être précisées après consultation des assemblées territoriales intéressées ». Cette prérogative donnait toute latitude à la puissance coloniale, dont les armées se battaient à l'époque en Algérie, de pousser les limites Sud aussi loin qu'elle l'entendait, d'autant plus que les assemblées à consulter n'étaient rien d'autre que des instances aux pouvoirs réduits dans le cadre de l'Union Française.

²³⁴ C'est aussi la thèse défendue par l'historien français Pierre BOILLEY dans « Géopolitique africaine et rébellions touarègues. Approches locales, approches globales (1960-2011) ». Revues.org

²³⁵ BOURGEOT, André « L'enjeu politique de l'histoire : vision idéologique des événements touaregs (1990-1992) », Politique Africaine, 1992.

Enfin, sur le plan strictement administratif, l'OCRS était placée sous la direction d'un délégué général nommé en Conseil des ministres. Ce délégué général disposait, à l'intérieur de l'espace Saharien, de tous les pouvoirs pour mener à bien sa mission. Il avait un pouvoir de nomination aux différents emplois et avait, par décret pris en Conseil des Ministres Français, délégation des pouvoirs précédemment exercés par le Ministre de l'Algérie et par les Hauts Commissaires et gouverneurs de l'AOF et de l'AEF.

En plus de ces prérogatives, le délégué général assurait également, avec l'assistance d'un officier général, le maintien de l'ordre et avait autorité sur toutes les forces armées stationnées ou non dans la zone. En fin, il était aidé dans sa tâche d'une sorte d'Assemblée comprenant des représentants des populations des régions sahariennes, des représentants des assemblées françaises, des membres nommés par décret ainsi que des personnalités choisies au sein des organismes participatifs à la mise en valeur du Sahara.

Le statut du délégué général et la répartition des membres de l'Assemblée chargée de l'assister, ôtaient tout doute sur les motivations essentiellement économiques qui présidaient à la création de cette organisation²³⁶. Les richesses que le sous-sol saharien étaient supposées regorger constituaient en effet les raisons objectives de la création de cet organisme. Ces richesses sont d'abord hydriques. Il est généralement admis que le Sahara recouvre d'immenses réserves d'eau sous pression. On cite couramment la Mer de SAVORNIN (800.000 km² – 50.000.000.000 m³) et le Bassin de KATTARA (3 milliards de m³)²³⁷.

La nappe la plus importante s'étend de la Mauritanie à la Somalie en passant par le Mali, l'Algérie, la Libye, le Niger, le Tchad, le Soudan et l'Éthiopie. Les richesses supposées du Sahara sont également d'ordre minéralier. De nombreuses études ont décelé dans les zones sahariennes, notamment dans la région Nord de Tombouctou, des minerais au nombre desquels le gypse, le charbon, le fer, le manganèse et des indices existent concernant le platine, le cuivre, le nickel, l'or, le lithium, l'uranium, et le pétrole.

²³⁶ BISSON, J. « Mythes et réalités d'un désert convoité, le Sahara » Paris, L'Harmattan, 1992

²³⁷ Source : Mission satellitaire GRACE (Gravity Recovery and Climate Experiment) de la NASA et du centre aérospatial allemand. GRACE mesure les variations du champ de pesanteur terrestre, ce qui permet de déduire les variations de masse d'eau contenue dans les enveloppes superficielles. Ces données ont permis aux chercheurs d'estimer l'évolution du volume d'eau stockée et d'en déduire la recharge des aquifères, une fois pris en compte les prélèvements effectués dans les nappes. Cette approche globale permet, entre autres, de s'affranchir des incertitudes des modèles hydrogéologiques, qui s'appuient sur des mesures locales du niveau piézométrique, c'est-à-dire du niveau d'eau relevé dans les puits et les forages.

Ce qui fait dire à de nombreux chercheurs, que l'approvisionnement en ressources hydriques, minières et minérales était bien le véritable mobile de la création de l'OCRS²³⁸.

Pourtant, ce projet, porté au plus haut niveau gouvernemental français, était loin de faire l'unanimité. Mais en dépit de l'hostilité et de l'opposition de plusieurs parlementaires et élus d'Afrique du Nord et subsaharienne, l'OCRS fut créée par la loi française n° 57727 du 10 janvier 1957 (parue dans le journal officiel de la République française du 12 janvier 1957).

Mais le projet OCRS échoua, principalement pour deux raisons : D'une part parce que le gouvernement de la République soudanaise, dirigé par le président Modibo KEITA, s'opposa fermement à la tentative, qui, de toute évidence, relevait d'une atteinte à l'intégrité du territoire national du Soudan. D'autre part, le projet fut rejeté par la plupart de ceux à qui il s'adressait, en l'occurrence des hommes d'influence et des chefs de tribus et de factions touarègues.

Malgré cet échec, le chef Touarèg Kel ANTASSAR persista dans sa volonté sécessionniste, aboutissant en 1963 à la première grande rébellion qui se manifesta dans l'Adrar des Iforhas. Cette rébellion fut le point de départ, d'une série d'attaques et de représailles, qui dureront des décennies et dont le point d'orgue fut la bataille d'Aguelhoc le 24 janvier 2012 au cours de laquelle plus de 150 soldats maliens furent cruellement massacrés²³⁹.

²³⁸ BOULANGER, P. 2015 « Géographie militaire et géostratégie. Enjeux et crises du monde contemporaine », Armand Colin.

²³⁹ Source : Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH)

SECTION 1

HISTORICITE DES REBELLIONS TOUAREGUES AU MALI

Les rébellions touarègues au Mali, se sont déroulées dans des contextes nationaux, régionaux et surtout internationaux très différents. Avec aujourd'hui plus d'une cinquantaine d'années de recul sur les premières rébellions, il apparaît intéressant d'analyser les contextes dans lesquels ces mouvements ont éclaté et de ce point de vue, on peut noter que, manifestement, ils n'ont pas eu les mêmes origines, ni les mêmes buts, bien qu'il puisse s'agir souvent des mêmes protagonistes. Leurs résolutions n'ont pas, non plus, toujours pris les mêmes chemins²⁴⁰.

On étudiera par conséquent les spécificités de chacun de ces temps de soulèvements Touaregs, qui se conjuguent avec des singularités politiques, nationales ou économiques des zones touarègues rebelles.

PARAGRAPHE I

LA PREMIERE REBELLION OU LA REVOLTE DES « FELLAGHAS »

Le premier soulèvement des Touaregs, également appelé rébellion des Fellaghas, est lancé depuis la région de Kidal en 1963, dans la période qui suivit l'indépendance. Elle s'est géographiquement concentrée dans la seule région nord-est du Sahara malien, l'Adagh (ou Adrar des Ifoghas), les régions de Tombouctou et de Ménaka n'étant pas entrées dans le mouvement. Elle sera violemment réprimée, provoquant un exode massif des Touaregs vers l'Algérie et d'autres pays voisins. Ce premier affrontement entre le nouvel Etat malien et les Touaregs peut être analysé comme un déni de ces derniers, des changements survenus dans la

²⁴⁰ CLAUDOT-HAWAD, H. (dir.) 1993 « Le politique dans l'Histoire touarègue », Les Cahiers de l'IREMAM, Aix-en-Provence

gouvernance de l'espace commun et donc le remplacement de l'administration française par des fonctionnaires et militaires maliens. Il reflétait également la manifestation violente du refus de la chefferie touarègue de se soumettre au pouvoir socialiste de Modibo KEITA. Le soulèvement fut d'abord mené par la classe dominante, les Ifoghas, mais au fur et à mesure que la répression de l'armée malienne, sous la houlette du commandant de cercle le capitaine Diby Sillas DIARRA, s'intensifiait, d'autres mouvements Touaregs rallièrent la contestation élargissant considérablement sa base. C'est finalement à l'issue de plus d'une année d'âpres combats que les protagonistes s'accordent sur un cessez-le-feu le 16 juillet 1964 après toutefois la neutralisation des derniers rebelles dans le massif montagneux du Timétrine.

A – Les raisons de la révolte

Plusieurs raisons ont été avancées pour justifier ce premier contact violent entre les autorités du Mali nouvellement indépendant et un groupe touareg malien. A notre sens, les causes profondes qui pourraient expliquer pourquoi, à l'inverse de ce qui s'est passé au Niger par exemple, seuls les Touaregs maliens ont choisi la voie de la confrontation, pourraient remonter au temps de l'imposition des frontières et de l'annexion par le gouvernement du Soudan français, le 16 avril 1904, de l'espace qu'ils considéraient comme faisant partie intégrante de leur territoire²⁴¹.

On peut toutefois noter que l'attitude de « coexistence pacifique » prônée et exercée par les Kal Adagh envers les autorités françaises, après la défaite de leur leader FIROUN, leur a permis d'asseoir leur confédération sous l'œil bienveillant des autorités militaires coloniales de la région.

Ainsi, lorsque survint l'indépendance du Mali, la chefferie des Kel Adagh disposait d'une forte aura dans le Sahara malien. Mais contrairement aux relations pacifiques qu'ils entretenaient avec le pouvoir colonial, les Kel Adagh privilégièrent la confrontation pour contenir l'avancée vers le Nord, des troupes militaires du Mali nouvellement indépendant. Nonobstant la présence de certains chefs touaregs de la boucle du Niger aux côtés de l'aménokal de l'Adagh, Zeid AG ATTAHER, la rébellion de 1963 était avant tout une initiative des seuls Kel Adagh.

²⁴¹ AG BAYE, C. & BELLIL, R. « Une société touarègue en crise : les Kel Adrar du Mali » Paris, Awal, Cahiers d'études berbères. 1986

L'absence d'une coalition plus forte de tribus touarègues acquises à la cause de la rébellion, a sans doute été une des raisons de la victoire de l'Etat malien dont le projet politique était de maintenir, au sein du nouvel, le rôle d'interlocuteur privilégié dont la chefferie des Kel Adagh bénéficiait sous l'autorité française, mais pas plus. Pour les nouvelles autorités maliennes, l'indépendance supposait la conquête de l'ensemble du territoire national et le recouvrement de l'autorité de l'Etat au sein de ses frontières territoriales. Les revendications territorialistes ne pouvaient, à leurs yeux, faire l'objet d'aucune sorte de négociation.

B – Un retour à la paix non négocié

L'intransigeance de l'Etat malien face à toute forme de revendications territorialistes poussa les rebelles touarègues à adopter une posture plus conciliante. C'était ainsi que, pour dénouer la crise née de la confrontation violente en 1963, Intalla AG ATTAHER proposa d'offrir ses bons offices.

De prime abord, il réussit à convaincre, sans grande difficulté, les combattants touaregs à déposer les armes contre une « paix des braves », contribuant à vider leur contestation de sa dimension politique. Ainsi parvint-il à conférer une certaine légitimité à l'action de l'armée malienne se résumant désormais à une opération ordinaire de maintien de l'ordre.

Enfin, prenant position en faveur de la paix, Intalla AG ATTAHER permit à la chefferie des Kel Adagh de maintenir tant bien que mal son rôle d'intermédiaire entre l'administration et les autres tribus touarègues. Pour autant, les rancœurs n'étaient pas toutes effacées. Le douloureux sentiment né de la défaite et le maintien dans les geôles maliennes de certains chefs rebelles contribuèrent à entretenir vivace la flamme de la révolte.

Dans le climat de « ni guerre, ni paix » qui s'instaure, c'est la méfiance réciproque, l'Etat malien est régulièrement accusé par les ex rebelles d'être à l'origine de toutes les crises et qui survinrent dans la région : sécheresses, épidémies, famines, etc...

Par ailleurs, l'entente entre le Mali socialiste et le Front de Libération Nationale (FLN) algérien a été très mal accueillie par la rébellion. L'Algérie indépendante en 1962 ne pouvait que soutenir la position du Mali qui avait offert son hospitalité, dès son émancipation en 1960, aux mouvements indépendantistes algériens qui menaient depuis Gao les opérations dans le sud du Sahara algérien.

Celui qui deviendra plus tard, Chef de l'Etat algérien, Abdelaziz BOUTEFLIKA et le psychiatre et essayiste Frantz FANON, tous deux militants pour l'indépendance de l'Algérie, ont été accueillis par les autorités maliennes pendant cette période tumultueuse. En ce temps, le Mali socialiste qui se plaçait, au sein du groupe de Casablanca²⁴², dans le même camp progressiste que les Algériens, avec l'URSS comme soutien majeur en lutte contre l'Ouest, l'Occident colonial et dominant.

C'est dans ce contexte que la frontière séparant le Mali et l'Algérie, au-delà de laquelle les rebelles Touaregs pensaient trouver un sanctuaire, fut fermée. En outre, l'Algérie accorda un droit de poursuite à l'armée malienne sur son propre territoire. Zeyd AG ATTAHER (frère de l'amenokal et figure dominante de la rébellion) entama des négociations pour convaincre les Algériens de soutenir leur cause mais ces doléances furent rejetées, les autorités algériennes confirmèrent le maintien de leurs relations avec le Mali et pour le prouver ordonnèrent l'arrestation de Zeyd AG ATTAHER avant de le remettre aux autorités maliennes.

La révolte de 1963 et son dénouement s'inscrivent donc dans un contexte international très particulier car les Etats africains fraîchement indépendants devaient faire face, non seulement aux défis du développement économique mais aussi aux enjeux stratégiques de la guerre froide. Les effets de la division du monde en deux blocs n'ont pas épargné ni le Mali, ni l'Algérie qui se trouvaient tous les deux dans le camp de l'Est et menaient tous les deux, une politique nationaliste et idéologique. Il était par conséquent difficile voire « suicidaire » pour la rébellion touarègue d'opposer un pays à l'autre.

En revanche, poursuivant sa volonté de s'opposer à son éternel rival algérien (qui reconnaît l'existence du Sahara Occidental, territoire revendiqué par le Maroc), le Royaume chérifien a accueilli sur son sol, le Chef rebelle Mohamed Ali AG ATTAHER. Ce geste qui s'apparentait à un soutien à la rébellion n'a pas eu de portée significative sur les événements et est demeuré comme une action de diplomatie ordinaire. Le président du Niger, Hamani DIORI, également socialiste, inquiet que la rébellion touarègue inspire les populations nomades installées au Nord de son pays, s'empessa, lors d'une rencontre le 28 novembre 1963 à Gao, avec son homologue malien, de mettre en commun des mesures de surveillance des zones touarègues.

²⁴² Le groupe de Casablanca était un regroupement informel d'États africains, créé au début des années 1960. Il était constitué d'États, dirigés par des leaders de « gauche » qui partageaient la même vision du futur de l'Afrique et du panafricanisme. En lien avec le « groupe de Monrovia », il fut à l'origine de la création de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

Au regard de ces développements, l'ex puissance coloniale, quelles que fussent ses éventuelles sympathies envers la rébellion, adopta une ligne de conduite en phase avec les gouvernements malien et nigérien, craignant de compromettre par une action de soutien aux séparatistes, ses intérêts durement négociés et essentiels pour sa future indépendance énergétique. Isolés et sans appuis extérieurs, les mouvements rebelles touarègues n'avaient désormais d'autres choix que de rendre les armes.

De cet épisode, il est intéressant de constater l'importance majeure de l'Algérie et surtout son influence sur l'espace sahélien qu'elle commençait déjà à considérer comme son propre pré carré, marginalisant ainsi l'influence de la France dans cette région.

On peut également noter l'absence de lien politique et de réelle solidarité d'abord entre Touaregs maliens et entre Touaregs maliens et ceux des pays voisins (du Niger notamment). En revanche, la Libye de Kadhafi, dont on verra la contribution, était longtemps restée en dehors de la rébellion touarègue. Mais en accueillant, au même titre que l'Algérie, les premiers activistes Touaregs fuyant la répression malienne et plus tard la sécheresse de 1973, elle devint de facto une base arrière de plus en plus sollicitée. Le sentiment de persécution des autorités malienne et la certitude d'être sous protection libyenne contribuèrent à cristalliser le projet politique de la deuxième rébellion.

PARAGRAPHE II

LA REBELLION DE 1990 ET LE ROLE MAJEUR DE L'ALGERIE

A la suite de la rébellion de 1963, et confrontés aux affres de la sécheresse, de nombreux réfugiés Touaregs trouveront refuge au Sud de l'Algérie²⁴³. Conscientes que leur pays n'était qu'un passage vers la Libye, les autorités algériennes vont adopter un certain nombre de mesures, plutôt radicales. D'abord, en refoulant les Touaregs non-algériens vers leurs pays d'origine, en l'occurrence la Mali. D'autre part, en exerçant une surveillance très étroite, tout particulièrement par la Sécurité militaire, sur les déplacements des Touaregs entre l'Algérie et la Libye.

²⁴³ BOURGEOT, A. (dir.) « *Horizons nomades en Afrique sahélienne. Sociétés, développement et démocratie* » Karthala, Paris, 491 p. Actes du colloque sur « Les sociétés pastorales en Afrique sahélienne », Niamey, Niger, novembre 1997.

On ne retracera ici l'histoire de cette deuxième phase des rébellions touarègues, que pour relever ses points de divergences avec celle de 1963.

A – Des revendications intégrationnistes

Les initiateurs de la rébellion de 1990 avaient d'abord une vision et une organisation politique qui n'existaient pas vingt-cinq ans plus tôt. Ils avaient compris que les revendications indépendantistes étaient vouées à l'échec et avaient contraint au silence les plus radicaux d'entre eux²⁴⁴.

Loin d'être des revendications sécessionnistes, les rebelles de 1990 avaient, aussi surprenant que cela puisse paraître, des revendications intégrationnistes fortes.

Il s'agissait, non pas de se couper des États contre lesquels ils s'étaient soulevés, mais bien au contraire de les contraindre à les considérer, eux les nomades, comme des citoyens de la République à part entière, susceptibles d'intégrer les corps en uniforme sans discriminations, de profiter au même titre que les ressortissants des autres régions, de l'éducation, des projets de développement, et d'être représentés comme les autres citoyens maliens dans les instances et organes politiques nationaux.

Une autre particularité de cette rébellion tient à l'usage par les dirigeants des mouvements, des canaux et outils de communication qu'elle soit nationale ou internationale. Ils surent profiter de la légitimité de leurs revendications face à la dureté et à la précarité de leurs conditions de vie, pour émouvoir les pays occidentaux et les organisations internationales, amenant les uns et les autres, à prendre position en leur faveur²⁴⁵.

Enfin, sachant que la conjoncture internationale peut être un important allié, les rebelles ont vite compris l'importance que pourrait constituer pour eux, la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide. Ils ont profité du vent de démocratie qui s'apprêtait à souffler sur le continent poussant les démocraties occidentales à ne plus accorder leurs soutiens aux régimes dictatoriaux africains dont celui du Mali de Moussa TRAORE.

²⁴⁴ « *Des populations nomades face à un espace saharien en mutation* », Observatoire des mutations politiques dans le monde arabe, Iris, septembre 2013

²⁴⁵ BARBET C. « *Les rébellions touarègues au Nord-Mali* » L'Harmattan, 2016

B – Une négociation quadripartite

Face à ces nouveaux développements, et aussi surprenant que cela puisse paraître, l'Algérie se positionna rapidement comme puissance tutélaire voire protectrice de la communauté touarègue. Les relations qu'entretenaient les Touaregs algériens avec les rebelles du Mali n'étaient plus réprimées et les autorités algériennes accueillirent les combattants touaregs dans les villes frontalières du Mali, afin de s'y réfugier ou s'y faire soigner, et placer famille, femmes et enfants en lieu sûr, évitant les représailles de l'armée malienne. Elle accueillit à Tamanrasset et à Alger notamment les délégués gouvernementaux et des mouvements rebelles pour entreprendre et poursuivre des négociations. Ce faisant, elle évitait que ses propres Touaregs rejoignent le mouvement et prenait le pas sur la Libye qui était perçue d'un mauvais œil, pour le soutien clairement affiché qu'on lui prêtait aux différentes rébellions (celle du Mali mais aussi celle du Niger et du Tchad).

En effet, le Chef d'Etat libyen Mouammar KADHAFI ne perdait pas une occasion pour montrer ses accointances avec le mouvement rebelle. C'est ainsi qu'au cours d'un Sommet de chefs d'Etats africains, tenu le 08 septembre 1990 à Djanet dans le Sud de l'Algérie et consacré aux rébellions dans le Sahara, le « Guide » s'était vêtu d'une tenue touarègue, comme pour montrer à l'assistance qu'il avait choisi son camp²⁴⁶.

La France, quant à elle, se contenta de condamner la répression militaire malienne sur les rebelles et tenta sans beaucoup de succès de faire pression sur Moussa TRAORE. Tolérée par l'Algérie, elle fera office de médiatrice sur demande du Président Amadou Toumani TOURE, entre temps arrivé au pouvoir par coup d'Etat. Héritant de ce dossier aux enjeux multiples, le Président ATT nomma le haut fonctionnaire et homme politique français Edgar PISANI ainsi que le diplomate et homme politique mauritanien Ahmed Baba MISKE, pour mener les négociations. Il nomma également l'ancien fonctionnaire international de l'UNESCO, Baba Akhib HAÏDARA comme délégué général chargé des problèmes du Nord.

Les conclusions du Rapport PISANI - MISKE accrédita la thèse des mouvements rebelles, arguant que la seule solution qui vaille est celle de « l'unité dans la diversité ».

²⁴⁶ Le Sahel en crises. *Questions internationales*. Paris, La documentation française, n° 58, 2012.

Quant au Mémorandum de Baba Akhib HAIDARA, il s'inspire fortement de l'accord de Tamanrasset et préconise le respect de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale, tout en reconnaissant la dignité de chaque communauté.

Ces deux textes porteront les germes du Pacte national de 1991.

En définitif, la rébellion de 1990 eut un retentissement médiatique bien plus important que les précédentes. Du fait d'une implication soutenue des Organisations non gouvernementales et des médias internationaux, les mouvement rebelles touarègues avaient trouvé ainsi des perspectives nouvelles de communication à l'endroit de la communauté internationale. Loin de la méthode radicale employée en 1963, la rébellion de 1990 a fait sienne une approche nouvelle, poussant l'Etat à envisager le dialogue plutôt que la seule réponse militaire.

PARAGRAPHE III

LA REBELLION DE 2006 OU L'ECHEC DU PACTE NATIONAL

Alors que la première vague de rébellion ayant suivi l'accession du Mali à l'indépendance s'est terminée par une défaite militaire, les deuxième et troisième vagues ont débouché sur des négociations qui ont elles-mêmes abouti à un accord de paix.

L'issue de ces accords a eu des répercussions sur chacun des cycles de négociations ultérieurs. En particulier, elle a fait naître le sentiment que les accords ne sont jamais appliqués, engendrant ainsi de la méfiance de part et d'autre, une radicalisation des mouvements armés et des prises de position de plus en plus intransigeantes. Elle a aussi fait de l'Algérie le médiateur de prédilection dans les crises maliennes.

A – Le contexte de l'Accord de 2006

Lorsque la violence reprend au nord du Mali en 2006, elle résulte une fois de plus d'un mélange explosif désormais bien connu combinant griefs du Nord et réponses du Sud.

La situation s'aggrave en 2002, avec l'élection du Président Amadou Toumani TOURE.

En mai 2006, alors que les forces armées maliennes se retirent du Nord, des combattants unis sous la bannière de l'Alliance démocratique du 23 mai pour le changement, dirigée par Iyad Ag GHALI, Ibrahim Ag BAHANGA et Hassan Ag FAGAGA, se rendent maîtres des villes de Kidal et de Ménaka. Une fois encore, l'Algérie offre ses bons offices pour la conduite du processus de médiation.

Il s'ensuit un nouvel Accord d'Alger, signé le 4 juillet 2006²⁴⁷, qui accorde au nord une plus grande autonomie politique et davantage de fonds destinés au développement.

Les dispositions de cet accord, comme celles des précédents, sont peu nombreuses à être appliquées et sa signature, loin de faire l'unanimité dans la classe politique malienne.

En effet, plusieurs partis politiques maliens vont rejeter l'accord, en particulier le Rassemblement pour le Mali (RPM), dirigé par Ibrahim Boubacar KEITA, pour lequel il s'agissait d'une solution politique faible et inadaptée pour répondre à un problème de sécurité²⁴⁸.

Les chefs touaregs des lignages n'appartenant pas à la tribu des Ifoghas refusèrent également d'y souscrire, considérant qu'il n'est avantageux que pour la collectivité Ifoghas dont Iyad Ag GHALI est issu. En effet, les Ifoghas de Kidal étaient surreprésentés dans les institutions créées pour contrôler la mise en œuvre de l'accord et d'autres groupes, comme les tribus Idnan et Taghat Malet, furent graduellement exclus de ce processus²⁴⁹.

B – La portée limitée de l'Accord de 2006

Les critiques émises à l'égard de la manière dont le Président TOURE a géré la rébellion laissaient entrevoir des soupçons de collusion entre le mouvement d'Iyad Ag GHALI et AQMI. Les rumeurs de complicité entre hautes sphères de l'État, trafiquants et groupes armés prenaient de plus en plus d'ampleur.

On assistait également à des divisions entre communautés nordistes avec la création de deux milices, l'une touarègue et l'autre arabe afin de combattre l'Alliance Touareg pour le

²⁴⁷ Accord d'Alger pour la restauration de la paix, de la sécurité et du développement dans la région de Kidal, signé à Alger le 4 juillet 2006. Texte français intégral disponible à <http://peacemaker.un.org/mali-accordalger2006>.

²⁴⁸ Voir la Déclaration du bureau politique national du RPM (Rassemblement pour le Mali) publiée le 12 juillet 2006 et disponible à <http://ibk2007.over-blog.net/article-10089823.html>

²⁴⁹ Rapport de l'ONG International Crisis Group, Mali : Éviter l'escalade, 18 juillet 2012

Changement, dirigé par Ibrahim Ag BAHANGA et créé en opposition à la politique d'Ag GHALI.

Tous ces facteurs ne tardèrent pas à se conjuguer au point de rendre caduc ce nouvel Accord d'Alger.

Enfin, le Président ATT décida en 2010, d'abandonner la stratégie de démilitarisation du nord du pays qu'il avait d'abord adoptée afin de remédier à la montée de l'insécurité dans cette région pour mettre en œuvre d'un Programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement dédié aux régions nord Mali.

Doté d'un budget total de 48,6 millions d'euros, ce programme est d'abord perçu comme un engagement historique envers les populations du nord fondé sur le Pacte national de 1992 et sur l'Accord d'Alger de 2006²⁵⁰.

Mais quand il se met à implanter des « pôles sécurisés de développement et de gouvernance » avec peu ou pas de concertation au niveau local et à consacrer une part disproportionnée de son budget à la sécurité (en particulier à la construction de camps militaires) plutôt qu'au développement, beaucoup expriment leur opposition.

²⁵⁰ « Mali : ATT lance sa stratégie anti-Aqmi de développement du nord », Jeune Afrique, 10 août 2012

SECTION II

LA SPECIFICITE DE LA REBELLION TOUAREGUE DE 2012

Si la rébellion de 2012 a pris une ampleur aussi inattendue, c'est parce que le contexte avait, entre-temps, profondément changé notamment par la survenance de trois événements majeurs : la présence plus forte d'AQMI, l'opération militaire internationale qui a provoqué la chute du colonel Mouammar KADHAFI et l'essor du trafic de drogue, qui permit de disposer de moyens financiers importants. Nombreux sont les chefs traditionnels et chefs de mouvements rebelles qui ont profité de cette manne, en percevant notamment des « droits de passage »²⁵¹. Le contexte fut également marqué par l'existence d'une organisation séparatiste structurée, le MNLA (Mouvement National de Libération de l'Azawad).

Né à Kidal le 15 octobre 2011, le MNLA s'offusquait du non-respect par le pouvoir central malien de ses engagements prévus dans les Accords d'Alger, notamment concernant la décentralisation et le développement des régions du nord du pays. Il dénonçait également le chômage persistant et la remilitarisation progressive de la zone.

Constitué en grande partie de Touaregs originaires de Kidal, dont certains fraîchement revenus de Libye, le MNLA n'était pas représentatif de l'ensemble de la communauté, mais ses revendications ne souffraient d'aucune ambiguïté : l'autodétermination du peuple de l'Azawad, afin de « prendre en compte les préoccupations de toutes les sensibilités présentes sur le terrain et aussi celles de la population locale ». On peut, noter deux particularités. Le premier est que ce mouvement est en rupture avec la composition sociologique des mouvements précédents, se composant majoritairement d'une jeune élite touarègue et même de certains jeunes arabes lettrés et universitaires.

Le second est la présence de notables, chefs de fractions et de tribus au sein de la nouvelle organisation.²⁵²

²⁵¹ ANDRÉANI, G. 2012 – « *Al Qaïda et la guerre contre le terrorisme* », Revue Politique étrangère

²⁵² GOUNDIAM, S. 2014 « *Mali, Réflexion sur un enchaînement de crises, de l'écroulement à l'émergence, Essai, coll. Regards sur une crise* » L'Harmattan/La Sahélienne et Presses universitaires du Sahel/La Sahélienne.

PARAGRAPHE 1

UNE COALITION DE CIRCONSTANCE

Le MNLA se veut un mouvement indépendantiste et laïc ayant pour seul objectif l'indépendance de l'Azawad. Dans son approche initiale, le MNLA apparaissait ouvert au dialogue avec le pouvoir central et ses actions s'inscrivaient dans une logique de non-violence. Le mouvement disposait, certes, d'une frange militaire composée d'hommes d'expérience, des militaires déserteurs de l'armée régulière, mais ces derniers ne devaient intervenir qu'en cas de légitime défense.

Craignant la recrudescence d'attaques au Nord du pays, le président Amadou Toumani TOURE, décida d'envoyer des troupes militaires dans un but de sécurisation des populations. Se sentant menacer, le MNLA déclencha les hostilités, confiant en ses capacités militaires. Le mouvement rebelle s'était au préalable assuré de l'appui militaire des combattants Touaregs revenants de Lybie mais aussi des mouvements islamistes affiliés à AQMI.

Ainsi, il ne tarda pas à s'opposer frontalement à l'armée malienne. Il était nul besoin de mûrir une profonde réflexion sur leurs histoires, objectifs et modes opératoires, pour se rendre compte que l'alliance Aqmi - Ansar Dine - MNLA n'était qu'une coalition de circonstance. Le seul point qui les rassemblait était l'occupation du Nord du pays et sa libération de l'emprise de l'Etat malien quant aux objectifs à long terme de chacun, nul ne pouvait les prédire avec certitude.

Ce dont on pouvait cependant être sûr, c'est que les islamistes d'Aqmi, ont maintes fois démontré que la finalité de leur action était le contrôle de la zone, afin de perpétuer leurs trafics en tout genre et commettre les attentats contre les « Occidentaux ».

Quant au mouvement Ansar Dine, ses responsables n'ont jamais caché leur dessein : l'instauration de la charia sur toute l'étendue du territoire national.

Convergence de lutte mais divergence des agendas, le MNLA s'est résolu à accepter ce pacte contre nature, qu'il espérait transitoire.

A – L’incursion des islamistes

L’arrivée des mouvements islamistes sur le territoire malien s’est effectuée au cours des années 90, de manière progressive et à la faveur des revers militaires qui leur étaient infligés par l’armée algérienne. C’est ainsi que dans une stratégie de repli tactique, une frange d’Aqmi s’installa au Nord du Mali, non loin de la frontière algérienne.

A cette période, son ambition initiale ne semblait pas être d’y perdurer, encore moins de conquérir le pouvoir d’État. L’objectif, purement pécuniaire, était d’installer un espace de non droit afin de pouvoir s’adonner, en toute impunité, à des trafics de tous genres et amasser suffisamment de fonds pour acheter des armes et recruter des combattants.

Leur projet se réalisa au fil des ans et la faveur du retrait progressif de toute présence de l’Etat dans la zone. C’est alors que leur l’idée de la création d’un émirat où on appliquerait la charia dans toute sa rigueur. Cet espace devrait couvrir un immense territoire englobant l’extrême sud-ouest algérien, le nord de la Mauritanie, du Mali et du Niger et s’étendant jusqu’aux confins du lac Tchad. Dans cette configuration, trois grandes katibas (bataillons) furent mises en place : à l’Ouest, celle de Mokhtar Ben BELMOKHTAR, trafiquant connu de cigarettes et de drogue ; à l’Est (massif des Ifoghas), celle d’Abou ZEID, contrebandier et preneur d’otages ; au Nord, dans l’oasis de Taoudéni, celle de Yahia DJOUADI (alias Abou Ammar al Jazairi) conseiller militaire d’Abdelmalek DROUKDEL, le chef d’Aqmi).

Plusieurs sources attestent que dès le début des années 2000, les autorités maliennes avaient eu connaissance de l’implantation de ces salafistes algériens dans la partie septentrionale du pays, mais elles auraient laissé faire sans que l’on ne sache exactement pour quelles raisons. Toujours est-il que cette attitude passivité de l’Etat malien lui coûtera cher. En effet elle permit aux mouvements islamistes de prendre souche. Certains chefs iront jusqu’à prendre comme épouses, des femmes touarègues ou arabes autochtones, comme ce fut le cas de Mokhtar Ben BELMOKHTAR, afin de mieux asseoir leur encrage social.

Grâce à la manne financière engrangée en grande partie du paiement de rançons en contrepartie de la libération d’otages occidentaux, les mouvements islamistes renforcèrent également leur arsenal de combat, acquis, en grande partie, lors de la distribution massive d’armes à laquelle le colonel KADHAFI se livra, en 2011, pour lutter contre les insurgés de Benghazi, alors soutenus par les forces de l’OTAN.

Les chefs des différents « katibas », purent ainsi se doter d'armes lourdes et de moyens de transmission sophistiqués tandis que les Touaregs maliens, dont plusieurs centaines combattirent aux côtés des partisans du guide de la révolution, s'équipèrent en armes légères avec l'objectif de s'en servir à leur retour au Mali.

Sur le plan strictement politique, de nombreuses divergences voire des antagonismes apparaîtront au sein des différentes mouvances idéologiques. Elles furent d'abord marquées par des rivalités entre émirs avant de se muer en dissensions fortes sur les moyens à utiliser. Une frange va se détacher pour créer le Mouvement pour l'unité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), constitué essentiellement de jeunes touarègues et arabes maliens recrutés localement. Opérant désormais sous sa propre bannière et usant de pratiques criminelles (rapt d'Occidentaux, trafic d'armes et de drogue, etc.), le MUJAO va s'étendre rapidement dans toute la région de la vallée du Niger. Cette nouvelle donne ne va pas sans créer une recomposition des alliances nouées.

B – La recomposition des alliances

Les objectifs visés par les différents mouvements rebelles paraissaient de plus en plus inconciliables, les alliances antérieurement nouées étaient désormais difficilement tenables. De surcroît, la communauté touarègue se subdivisait en trois blocs : Ceux qui adhéraient à la rébellion « traditionnelle », ceux qui militaient pour une rébellion islamiste et quelques militaires touarègues restés fidèles à Bamako. On pourrait ajouter un quatrième bloc, constitué par les populations, premières victimes du conflit.

Il convient de noter que les mouvements rebelles n'étaient pas exclusivement constitués de Touarègues. Des membres d'autres communautés, même s'ils sont très minoritaires, avaient rejoint la cause de la rébellion. On peut notamment citer des membres de la communauté des Arabes maliens qui s'étaient organisés de leur côté en créant le Mouvement arabe de l'Azawad (M.A.A).

Certains membres de l'organisation islamistes d'Ansar Dine entrèrent également en dissidence et créèrent le Mouvement islamique de l'Azawad (MIA), dirigé par Alghabass Ag INTALLA, fils de l'amenokal des Ifoghas. Le départ d'Ansar Dine de ce notable respecté, qui représentait l'aile modérée du mouvement (tandis que Iyad ag GHALY en était l'aile radicale) a été un coup d'autant plus durement perçu que le MIA s'est très vite proclamé partisan d'une

solution politique à la crise. Algabass Ag INTALLAG ira même jusqu'à affirmer qu'il est prêt à combattre les autres groupes « terroristes »²⁵³. Désormais, le MNLA n'avait plus comme allié qu'AQMI, le MUJAO et les quelques combattants d'Ansar Dine restés fidèle à Iyad ag GHALI.

La naissance du MIA, dont les positions étaient radicalement opposées à celles que ses anciens dirigeants défendaient quelques semaines plus tôt, marquait une nouvelle fois la fragmentation de la rébellion et son incapacité à rester unie. Ce volte-face bouleversa considérablement le rapport des forces et permit aux chefs de fractions et à certains notables Touaregs de créer à Kidal, le Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA). Conscient de la fragilité militaire de la rébellion, son président, Mohammed Ag INTALLA, s'évertua à apaiser le climat en déclarant « appuyer tous les efforts en vue de trouver par le dialogue une solution politique négociée à la crise que traverse l'Azawad »²⁵⁴

On peut noter, concernant la rébellion touarègue de 2012, le rôle important que l'amenokal et son clan y ont joué, ravivant la cause indépendantiste lorsqu'elle leur semblait nécessaire et appelant à la modération et à la recherche politique quand les circonstances l'exigent. Déjà, au cœur de la rébellion de 1963, les Ag INTALLA ont été au cœur de celle de 2012 dont l'essentiel des tractations ont eu lieu sous l'égide de la famille de l'amenokal²⁵⁵.

A l'issue de cette sixième rébellion en cinquante ans d'indépendance du Mali, on voit bien que la « question touarègue », qui n'était au départ qu'un problème de bonne gouvernance interne au système politique du pays, a étendu son champ de doléances, au-delà de la revendication traditionnelle territorialiste, pour intégrer une dimension religieuse d'obédience islamiste.²⁵⁶ On peut également noter qu'elle s'est internationalisée, après son examen par le conseil de sécurité de Nations Unies, qui avait émis la décision n°2085 ayant ouvert la voie à l'intervention militaire des puissances étrangères.

²⁵³ Lire « Au Mali, l'inusable refrain de la guerre au terrorisme : une décennie d'errements stratégiques ». ZAJEC, Olivier – In : LE MONDE DIPLOMATIQUE, N° 707, 02/2013

²⁵⁴ YEGAVIAN, Tigrane « Mali, un État en voie de "somalisation" ? » - In : CARTO, Janvier-Février 2013 (02/01/2013), N°15

²⁵⁵ ARZALIER, Francis TRAORE, Amadou Seydou « La tragédie malienne ». - In : AUJOURD'HUI L'AFRIQUE, décembre 2012

²⁵⁶ MAGADJU TEGEMEO, P. « Internationalisation des conflits armés en Afrique : Cas des rebelles Touaregs au Mali » Éditions Universitaires Européennes. 2012

PARAGRAPHE II

UNE DIMENSION INTERNATIONNALE

La question touarègue constituait un risque de déstabilisation pour toute la région sahélo-saharienne et peut être bien au de-là, qu'il s'agisse de la circulation massive et incontrôlée d'armes, du risque de mainmise par des groupes extrémistes sur les différents trafics ou l'émigration des populations impactées. Dans un tel contexte, les aspects internationaux avaient pris une dimension de premier plan et, à l'instar de ce qui se passait ailleurs dans le monde, on retrouvait chez les acteurs internationaux les mêmes clivages et divergences sur les solutions à préconiser.

Les pays voisins du Mali, notamment le Burkina Faso, le Niger, la Mauritanie et l'Algérie ont été longtemps et bien avant la crise de 2012, concernés par la situation problématique des Touaregs, du fait des exodes successifs que cette population a connu et qui a amené certains d'entre eux à s'y installer. C'est donc tout naturellement que les dirigeants de ces pays ont régulièrement pris part, à des échelles différentes, aux différents processus tendant à trouver une solution pérenne aux récurrentes revendications.

Par ailleurs, bien que n'ayant pas de frontière avec le Mali, la Lybie a été le principal pays où de nombreux Touaregs maliens se sont établis, encouragés en cela par le discours de Mouammar KADHAFI, leur garantissant de meilleures conditions de vie. Mais la fin du règne du « Guide » va considérablement changer la donne, faisant des immigrés Touarègues en Libye, des acteurs majeurs des événements de 2012.

A- La chute du régime Kadhafi et ses conséquences

Depuis la fin des années soixante et l'arrivée de Mouammar KADHAFI au pouvoir en 1969, la Lybie a accueilli de nombreux exilés Touaregs en provenance du Mali. Ceux-ci ont toujours eu une allégeance politique à l'égard du Chef de l'Etat libyen, auquel ils s'identifiaient culturellement. Ce dernier, en retour, les a armés et leur donna une formation idéologique, conforme à son approche des relations régionales. Cette idéologie conforta les Touaregs dans le rôle qu'ils pourraient être amenés à jouer dans cette région. Ils ont ainsi été sensibles au projet du colonel KADHAFI de créer un « Etat » saharien dans lequel ils

pensaient trouver une place prépondérante²⁵⁷.

De plus, le chef de l'Etat libyen avait enrôlé des Touaregs dans sa propre armée en leur y donnant, parfois, des positions importantes. Ce n'est donc pas étonnant que ce soit dans ce pays qu'a été créé, en 1988, à l'initiative d'un Touareg malien, Lyad Ag GHALI, le « Mouvement populaire pour la Libération de l'Azawad » devenu rapidement « Mouvement Populaire de l'Azawad (MPA) ». C'est également ce même homme qui a créé, en décembre 2011, le mouvement Ansar Dine, pour participer aux révoltes islamistes tout en s'opposant à l'idée d'indépendance de l'Azawad. Si le colonel KADHAFI a influencé les Touaregs réfugiés en Lybie dans leur recherche d'indépendance, de la même manière la fin de son régime a contribué indirectement à la déstabilisation du Mali²⁵⁸.

Il est utile de rappeler que dans les années 70-80, déjà, le Chef de l'Etat libyen avait eu recours aux Touaregs pour réaliser son rêve de création « des Etats Unies saharo-sahélien. ». De nombreux jeunes Touaregs répondirent alors à son appel et intégrèrent « la légion islamique » libyenne. Ils grossiront le nombre des soldats envoyés sur les théâtres de combat au Tchad et au Liban²⁵⁹. Rappelons que la Libye abrite également sur son sol une petite communauté touarègue, implantée au Sud du pays, dont on estime l'arrivée au milieu des années 70, fuyant la sécheresse qui sévissait au Mali à cette époque.

Cette ruée des Touaregs vers la Libye s'explique aussi par le fait que KADHAFI s'est toujours présenté comme le protecteur naturel de cette communauté. D'ailleurs, la légion islamique libyenne, créée à la fin des années 70 a longtemps servi de matrice aux nombreux mouvements insurrectionnels dans toute la bande sahélo-saharienne.²⁶⁰ Créée pour servir d'auxiliaire à l'armée libyenne elle faisait également office de fer de lance à la politique expansionniste du Colonel KADHAFI. Ainsi, près de 5000 Touaregs combattent au sein de cette formation.

²⁵⁷ BELALIMAT, N. & MOISSERON, J.-Y. « *La Libye et les enjeux sécuritaires sahélo-sahariens : Le Sahel en crises* », Questions internationales n°58, Nov. 2012

²⁵⁸ LAURENT, S. « *Sahelistan, de la Libye au Mali, au cœur du nouveau Jihad* », Seuil 2013

²⁵⁹ DELCROZE, Jacques « *Effondrement du rêve démocratique au Mali : menaces de partition, rumeurs d'intervention* » In : LE MONDE DIPLOMATIQUE, septembre 2012, N° 702, P. 9

²⁶⁰ BOILLEY, Pierre « *Les Touaregs Kel Adagh : Dépendances et révoltes : du Soudan français au Mali contemporain* » - PARIS : KARTHALA, 1999

Environ 1200 d'entre eux auraient par la suite poursuivi leurs activités martiales au sein des différents fronts Touaregs au Mali et au Niger²⁶¹.

Au début des années 90, confronté à des difficultés politiques et économiques et après les avoir instrumentalisés pour soutenir ses visées stratégiques concernant le Sahara occidental, voire le Tchad, le Colonel KADHAFI se voit contraint de se débarrasser brutalement de ses « frères » Touaregs. Ce revirement, on ne peut plus brutal, consécutif à la mise au ban de la Libye par les pays occidentaux, du fait notamment de son implication dans le terrorisme international, au lieu de diviser les communautés touarègues, va, au contraire les souder et renforcer la conviction qu'un retour aux pays d'origine serait plus bénéfique. A noter que ces événements surviennent à un moment où le pouvoir de Tripoli était fortement contesté par des rivalités tribales.

A fin novembre 2011, on estimait à près de 2000 le nombre des combattants qui avaient rejoint la ville de Tombouctou²⁶². Les conséquences dans des régions pauvres et fragilisées, d'un tel afflux d'hommes, généralement âgés entre 20 et 40 ans, qui ont perdu leur travail et se retrouvaient sans moyen pour subvenir aux besoins de leurs familles, étaient bien prévisibles. La situation de désœuvrement de ces individus représentait également un terreau idéal pour le développement de la criminalité, voire du terrorisme en lien avec les organisations sévissant déjà dans cet espace.

La chute de pouvoir du Colonel KADAFI aura trois conséquences politiques majeures. D'abord, elle a suspendu sine die la Feuille de route de l'Union africaine. Elle deuxième lieu, elle a contribué à installer un régime islamique à Tripoli avec comme conséquence la partition du pays.

Enfin, en outrepassant la résolution 1973 qui instaurait une zone d'exclusion aérienne et la « responsabilité de protéger » des populations, l'attaque de Tripoli violait la résolution 1970 fixant un embargo sur les armes à destination de la Libye.

Le coup d'Etat survenu au Mali s'inscrit, en partie, dans le cadre de ce bilan désastreux : celui du dégel de l'irrégentisme touareg concernant, non seulement le Mali mais aussi le Niger,

²⁶¹ MARTY, André « *De la rébellion à la paix au Nord-Mali : l'indispensable complémentarité de l'État et de la société civile* » - PARIS : KARTHALA, 2007

²⁶² Rapport Organisation Internationale des Migrations « La crise au Mali sous l'angle de la migration » Juin 2013

l'Algérie et la Libye. Les Touaregs du MNLA de la région de l'Azawad, dont certains avaient combattu pour le régime de Mouammar KADHAFI, ont opéré une double jonction opérationnelle avec AQMI et Ansar Eddine, autre groupe islamiste contrôlant trois villes proches de la frontière algérienne Tinzawaten, Tessalit et Aguelhok.

B – Le rôle controversé de l'Algérie

Au nord du Mali, le tracé des frontières, la géographie dominée par le Sahara qui s'étend sur dix pays et les liens entre populations de part et d'autre des frontières, pourraient laisser penser que la frontière ne fait pas sens : des populations dites « sahariennes » évolueraient dans un espace politique limité géographiquement par le désert et culturellement par un mode de vie fondé essentiellement sur la mobilité, qu'il s'agisse du commerce ou du pastoralisme. La frontière, y compris dans sa définition étatique, fait sens au nord du Mali²⁶³. Les gens savent où ils sont d'un point de vue géographique et cela n'empêche pas la référence à leur appartenance nationale.

Partageant avec le Mali, une frontière de plus de 1300 kms, l'Algérie a joué un rôle particulier pour les Touaregs originaires du Mali. C'est en effet dans ce pays voisin que ces derniers se sont réfugiés à chacune des repréailles de l'armée malienne, consécutive aux différentes rebellions. A vrai dire, le problème touareg est aussi un problème algérien, vu que les cartes dessinées par la colonisation ont réparti la population touarègue entre plusieurs pays. L'Algérie a reconnu les droits de ses propres Touaregs dans les années 60.

Cependant, elle a commencé à s'inquiéter lorsque la Libye de KADHAFI, dans sa quête d'hégémonie régionale, s'est mise à instrumentaliser les Touaregs en encourageant, en leur sein, l'éclosion d'un mouvement indépendantiste, voire à leur promettre l'établissement d'un État touareg indépendant, comme moyen de faire pression sur ses rivaux dans la région, et en particulier sur l'Algérie. Soucieuse de son unité nationale et de son intégrité territoriale, l'Algérie ne pouvait, bien évidemment, pas approuver les revendications autonomistes ou irrédentistes touarègues.

²⁶³ Pour s'en convaincre, se référer l'article d'André BOURGEOT « Sahara de tous les enjeux » paru dans Hérodote, n° 142, p. 42-77. Année 2011

Il convient de noter que, depuis son accession à l'indépendance en 1962, l'Algérie s'est constamment opposée aux interventions étrangères, notamment occidentales, dans ses affaires intérieures et dans sa sphère d'influence régionale. Ainsi, depuis l'achèvement de la guerre civile à la fin des années 90, l'Algérie a constamment cherché à mobiliser une réponse régionale coordonnée contre le terrorisme transfrontalier, la contrebande et les autres activités des groupes armés dans les vastes régions frontalières mal sécurisées du Sahel.

Le rôle moteur de l'Algérie est reconnu par les acteurs régionaux, de même que par des puissances extérieures comme l'Union européenne et les Etats-Unis pour lesquels le renseignement militaire algérien dans la lutte contre le terrorisme est essentiel. Forte du plus gros budget de défense du continent (10,2 milliards de dollars en 2016), de puissantes capacités militaires et d'une expertise antiterroriste reconnue, l'Algérie bénéficie d'une position clé dans le dispositif de lutte antiterroriste au Sahel. Son importance dans le domaine de la sécurité est également renforcée par ses partenariats de défense bilatéraux avec des pays européens tels que le Royaume-Uni et l'Allemagne, ainsi que par son rôle au sein de l'Union africaine, la direction du Département Paix et Sécurité de la Commission de l'UA ayant traditionnellement été assurée par un Algérien.

On peut, à juste titre, estimer que c'est pour toutes ces raisons que l'Algérie s'est constamment portée disponible à s'impliquer dans la recherche d'un accord entre les rebelles Touaregs et le gouvernement du Mali, même si le rythme de la coopération entre les deux pays n'a pas toujours été linéaire.

Sur le plan opérationnel, on peut observer que, pour la première fois, le 2 juin 2011, les forces spéciales algériennes et leurs homologues maliennes ont effectué des exercices communs dans la zone frontalière au sud de Tamanrasset. Ces exercices visaient à anticiper d'éventuelles menaces que pourrait engendrer la crise libyenne.

On peut également observer que, pour la première fois en décembre 2011, le gouvernement algérien accepta d'envoyer au nord du Mali, des instructeurs militaires afin de renforcer les capacités de l'armée malienne. Ces actes de bonne volonté n'ont cependant pas pu effacer la persistance d'un faible degré de confiance, l'Algérie considérant le Mali comme étant « le maillon faible » dans la lutte contre AQMI²⁶⁴ et regrettant le peu d'engagement du

²⁶⁴ HOLDER Gilles. « Au Mali, la guerre des islamismes » Le Monde, 29 janvier, 2013. p. 19.

gouvernement malien contre la menace terroriste et son manque de volonté dans le partage d'informations, indispensable à la coopération régionale, en particulier concernant la libération d'otages européens.

La relation complexe de l'Algérie avec le Mali tient aussi au soutien qu'elle est réputée avoir offert aux différents chefs des rébellions touarègues. Cependant, dans la résolution de la crise, le Mali ne pouvait se passer de ce voisin possédant l'une des forces armées les mieux entraînées du continent africain et dont l'efficacité a permis de vaincre l'extrémisme islamiste dans les années 90 sur son propre sol.

Reconnue internationalement comme le fer de lance de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme islamiste, L'Algérie est soupçonnée, d'avoir accru son importance stratégique et tiré profit de la surestimation de la menace. Et malgré la réputation de son savoir-faire en matière de lutte anti-terroriste, le pays s'est gardé d'intervenir militairement sur le sol malien, revendiquant le principe de non-ingérence et du respect absolu de la souveraineté.

Néanmoins, c'est bien sous son l'impulsion de ce voisin important, que l'accord de 1991 a été signé, établissant la fin des hostilités entre l'Etat malien et les mouvements rebelles Touaregs. Selon un rapport de l'International Crisis Group, c'est même sous la pression de l'Algérie et sous l'impulsion de quelques chefs touareg que la revendication indépendantiste, principal objet de la rébellion de 1990, a été abandonnée.

Les accords de Tamanrasset, on le verra plus loin, prévoyaient différentes mesures d'autonomisation du Nord et notamment la constitution en région de la zone de Kidal auparavant rattachée administrativement à Gao. Ils ont été complétés par un « Pacte de réconciliation nationale » établi par les rebelles Touaregs et les autorités maliennes.

Dix ans plus tard, l'Algérie va, à nouveau, participer à une recherche de paix entre les autorités maliennes et des rebelles Touaregs. Cette recherche de paix aboutira à l'adoption de l'Accord d'Alger, du 4 juillet 2006.

C - L'implication de la communauté internationale

La question touarègue au Mali, en dehors de l'impact médiatique qu'elle suscitait, n'a intéressé la communauté internationale que très tardivement, à la faveur des enlèvements répétitifs perpétrés au Nord du pays par des individus se revendiquant rebelles Touarègues ou supposés avoir des liens avec AQMI²⁶⁵. Les accointances entre les mouvements rebelles maliens, notamment le MNLA et les groupes se revendiquant d'AQMI ont ajouté de la confusion à la lecture que la communauté internationale s'était faite de la crise. C'est donc tout naturellement que la proclamation, le 6 avril 2012, de la « Déclaration d'indépendance de l'Azawad » au nom du « Mouvement National de Libération de l'Azawad » a été froidement accueillie à travers le monde.

En effet, cette déclaration avait été faite sur la base des « principes de droit international et les principaux instruments juridiques régissant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, notamment la Charte des Nations Unies en ses articles 1 et 55 ». En effet, l'article 1, alinéa 2 de la Charte affirme la nécessité de « développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes (...) ».

Cette référence sous-entendait vraisemblablement, pour les rebelles Touaregs, que la société internationale doit les traiter comme un peuple. Dans le même esprit, l'article 55 développe les différents moyens que les nations favoriseront « en vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ». L'utilisation de telles références dans la Déclaration d'indépendance était sensée montrer la volonté du futur Etat Azawad de respecter le principe traditionnel du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, y compris en matière économique et sociale.

D'un autre point de vue, cette Déclaration, insistait sur « les massacres, les exactions et humiliations, spoliations et génocides de 1963, 1990, 2006, 2010 et 2012, qui auraient visé exclusivement le peuple de l'Azawad jusqu'au 1^{er} avril 2012.

Tout comme elle mettait en perspective « le comportement inhumain du Mali qui a utilisé les

²⁶⁵ GONIN, P., KOTLOK, N., & PEROUSE DE MONTCLOS M.-A. (dir.) 2013

différentes sécheresses (1967, 1973, 1984, 2010...) pour faire disparaître notre peuple par anéantissement alors même qu'il a sollicité et obtenu une aide humanitaire généreuse ».

L'ensemble de ses dénonciations tendait à démontrer non seulement une volonté d'anéantissement de ce peuple, mais aussi un danger pour « la stabilité sous régionale et la paix internationale ». Pour les rédacteurs de cette Déclaration, la question des Touaregs du Mali concernait donc tout autant le Mali lui-même que la Communauté internationale.

Par ailleurs, dans l'esprit du début de la Déclaration, ses auteurs ont continué à l'encadrer de manière à ce qu'elle soit bien conforme au droit international actuel. Ainsi, on y trouve la reconnaissance explicite des frontières en vigueur dans les Etats limitrophes et l'importance de la Charte des Nations Unies, différents engagements du mouvement de libération, le MLNA, et une demande classique de reconnaissance adressée à la Communauté internationale. En d'autres termes, la Déclaration d'indépendance étant bien rédigée dans l'esprit du droit international positif, elle ne devait pas poser de problème quant à son acceptation par cette Communauté.

Pourtant, comme le droit de sécession est rejeté en droit international, cette déclaration a rapidement entraîné des réactions négatives d'Etats et d'organisations internationales. La proclamation est condamnée unanimement par l'ensemble de la communauté internationale au nom du respect de l'intégrité territoriale du Mali. En ce sens, l'Union africaine et la CEDEAO se sont rapidement opposées à la déclaration d'indépendance de l'Azawad. Ainsi, « la Commission de la CEDEAO a dénoncé une telle déclaration et l'a jugé « nulle et de nul effet ». Elle précise son opposition en rappelant : « à tous les groupes armés du nord du Mali que le Mali est « un et indivisible » et qu'elle usera de tous les moyens, y compris le recours à la force, pour assurer l'intégrité territoriale du Mali »

Selon la représentante de la diplomatie européenne, Catherine ASHTON, « l'Union européenne s'oppose elle aussi à toute remise en cause de l'intégrité territoriale du Mali ». Cette position est confirmée le 30 mai 2012, dans un communiqué commun de l'Union européenne et l'Union africaine qui rejette la Déclaration d'indépendance en réaffirmant leur détermination à préserver l'intégrité territoriale du pays et en qualifiant à nouveau cette déclaration de nulle et non avenue.

La France s'oppose à la déclaration d'indépendance, dans les mêmes termes, la considérant comme nulle et non avenue et appelant le MNLA « à inscrire son action dans le cadre d'un

dialogue politique respectueux de l'ordre constitutionnel malien et de l'unité du pays »

Le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est également prononcé sur la situation du Mali en adoptant cette même approche. Ainsi, le 26 mars 2012, par une déclaration de son président et au nom du Conseil, il est souligné « que la souveraineté, l'unité et l'intégrité territoriale du Mali doivent être sauvegardées et respectées ». Le président confirmera cette position, le 4 avril suivant, en réaffirmant au nom du Conseil qu'il y a « nécessité de préserver et de respecter la souveraineté, l'unité et l'intégrité territoriale du Mali ». Mais c'est dans la résolution 2056 du 5 juillet 2012 que le Conseil de sécurité a abordé explicitement la question de la déclaration d'indépendance. D'abord en « réaffirmant son attachement à la souveraineté, à l'unité et à l'intégrité territoriale du Mali ». Ensuite, en explicitant « son rejet catégorique des déclarations du Mouvement national du nord du Mali pour la libération de l'Azawad (MNLA) relatives à une prétendue « indépendance » et réaffirmant en outre qu'il considère de telles annonces comme étant nulles et non avenues ».

Comme le montre l'ensemble de ces déclarations, la non-reconnaissance unanime de l'Azawad est systématiquement fondée sur le respect d'un principe classique de Droit International, le principe de l'intégrité territoriale, en l'occurrence, celle du Mali.

CHAPITRE II

LES REPONSES POLITIQUES AUX REBELLIONS TOUAREGUES

Dans un Etat de droit, même face à des circonstances extraordinaires, c'est toujours la légalité qui doit ordonner les relations humaines. Mais parfois, en temps de crise, il peut apparaître nécessaire d'appliquer un régime juridique d'exception, qui consiste en une suspension qui se veut temporaire du droit ordinaire, au motif de la sauvegarde de l'Etat. Sous l'empire de la nécessité, aussi bien les pratiques juridiques que judiciaires doivent s'adapter, souvent de façon empirique.

S'agissant des rebellions touarègues au Mali, les réponses apportées dans le cadre de leurs résolutions, méritent d'être regardées de plus près et soupesées afin d'apprécier leur efficacité et leur cohérence.

L'analyse formelle des instruments juridiques que constituent les différents accords signés entre le Gouvernement malien et les mouvements rebelles, préalablement à la crise de 2012 (ceci exclut de fait l'Accord de Paix issu du processus d'Alger, signé le 20 juin 2015) nous renseignera sur leur pertinence. De même les réponses d'ordre politique ou institutionnel (décentralisation, création de programmes spécifiques destinés au Nord du Mali) ont-ils été de nature à circonscrire définitive la question touarègue ?

Nous proposons dans un premier temps de faire l'inventaire des principaux accords signés entre les mouvements issus de la rébellion touarègue et l'Etat malien, ensuite nous analyserons les initiatives prises par le pouvoir central, souvent appuyé par des partenaires techniques et financiers, dans le cadre d'une meilleure prise en charge des revendications de ces mouvements.

SECTION I

L'INVENTAIRE DES ACCORDS

ET LEURS PORTEES

Les processus de signature des différents accords de paix et leurs mises en œuvre pratiques ont été le plus souvent complexes, tant les antagonismes étaient exacerbés. Néanmoins trois accords majeurs ont pu être signés : Les accords dits de Tamanrasset, le Pacte National et l'Accord d'Alger pour la Restauration de la Paix, de la Sécurité et du Développement dans la région de Kidal.

PARAGRAPHE I

LES ACCORDS DE TAMANRASSET

Les accords de Tamnrasset (nom de la ville algérienne où ils ont été signés) font suite à la rébellion de 1990. Le président Moussa TRAORE alors au pouvoir, reconnut très peu de temps après le début de la rébellion, que pour asseoir la paix, une solution militaire était indéfendable²⁶⁶. Malgré l'option de fermeté affichée au début, les autorités maliennes ne vont pas tarder à chercher à négocier avec les dirigeants de la rébellion.

C'est ainsi qu'en septembre 1990, trois mois après le début de la rébellion, la première rencontre officielle fut organisée. La recherche d'une solution commença les 8 et 9 septembre 1990, avec le Sommet quadripartite qui réunit à Djanet, en Algérie, Chadli BENDJEDID, Mouammar KHADAFI, Moussa TRAORE, et Ali SAÏBOU, respectivement Présidents de l'Algérie, de la Libye, du Mali et du Niger. A la même période, le chef d'État malien mit à contribution l'apport des notables Touaregs qui étaient membres de l'Assemblée nationale et du Conseil national du parti unique l'Union Démocratique du Peuple Malien (U.D.P.M). Les négociations débutèrent de manière discrète et laborieuse. Une première rencontre fut organisée en Algérie entre les représentants du gouvernement, les responsables de la rébellion

²⁶⁶ BARBET C. « Les rebellions touarègues au nord-Mali » L'Harmattan. 2016

ainsi qu'une délégation des chefs des factions et des cadres Touaregs.

Au terme de cette première rencontre, les émissaires du gouvernement revinrent avec un document contenant vingt un (21) points de revendications présentés par la rébellion. Ces revendications pouvaient se regrouper en deux catégories.

Une première catégorie avait trait à des revendications d'ordre socioéconomique.

La seconde catégorie se résumait en doléances à caractère politique, notamment la création d'un poste de vice-président de la République, destiné à un cadre Touareg et la réservation aux Touaregs des ministères des Affaires étrangères, du Développement rural, de la défense et de l'intérieur.

A la suite de ce premier contact, les attaques rebelles et les représailles de l'armée malienne se sont poursuivies et la communauté internationale obligea les autorités maliennes à engager de vraies négociations²⁶⁷. Après d'âpres discussions entre le gouvernement et les chefs des mouvements rebelles Touaregs, les Accords dits de Tamanrasset furent signés le 06 janvier 1991. Ces accords avaient pour objectif d'instaurer une cessation définitive des hostilités entre d'un côté les autorités maliennes et de l'autre, le Mouvement Populaire de l'Azaouad et le Front Islamique Arabe.

Afin de rétablir et maintenir la paix et la sécurité sur l'ensemble du territoire national et principalement dans les 6^e et 7^e régions administratives du pays, plus précisément celle de Tombouctou et de Gao, les Accords de Tamanrasset imposait aux belligérants de « mettre fin aux opérations militaires et à toute action armée sur l'ensemble du territoire malien ». Selon ses termes, les parties signataires s'engageaient à interdire tout recours aux actes de violences, collectifs ou individuels, ainsi que toute action clandestine ou contraire à l'ordre public y compris les infiltrations d'éléments armés venant de l'extérieur.

En outre, il était stipulé dans l'Accord d'intégrer dans les forces armées maliennes, les combattants issus de la rébellion, qui en manifestaient le souhait. Toutefois, les modalités de cette intégration devaient être convenues de commun accord. Une commission de cessation des hostilités présidée par la République Algérienne, en qualité de médiateur, et comprenant un nombre égal de représentants des deux parties, est créée avec la charge d'appliquer des dispositions de l'Accord.

²⁶⁷ DECRAENE, P. 1992 – « Dossier d'Information : La révolte des Touareg », Fondation pour Etudes Défense Nat., Paris

Les dispositions des Accords de Tamanrasset n'ont finalement jamais été appliquées et l'Accord lui-même est resté sans effet puisqu'un coup d'Etat mettant fin au règne du Moussa TRAORE, survint juste deux mois après sa signature.

Il convient toutefois de retenir que les Accords de Tamanrasset ont été signés dans un contexte socio-politique défavorable pour le pouvoir malien. En effet, en proie depuis des mois à de multiples contestations émanant des différents corps sociaux qui réclamaient plus de démocratie et de liberté, le régime de Moussa TRAORE était fragilisé et rudement mis à l'épreuve. La rébellion touarègue était une crise supplémentaire à résoudre et le pouvoir central savait que le rapport de force était cette fois-ci loin d'être de son côté.

PARAGRAPHE II

LE PACTE NATIONAL

Avec le coup d'Etat du 26 mars 1991, un Comité de transition du salut du peuple (CTSP) fut mis en place, dirigé par Amadou Toumani TOURE. Selon le CTSP, la période de transition ainsi ouverte, avait pour but de mettre sur pied les institutions démocratiques permettant au Mali d'avoir un système politique démocratique, solide et viable répondant aux aspirations du peuple.

Ce qui supposait une mise en accord des engagements passés de l'Etat avec les nouvelles orientations politiques. C'est ainsi que les accords relatifs à la question touarègue vont être passés à un examen approfondi, surtout que l'opinion nationale se plaignait des concessions faites aux rebelles, craignant que ces concessions n'aboutissent à une sécession de la partie Nord du Mali. Cet examen des accords était d'autant plus justifié que les raids des rebelles continuaient de plus belle. Les nouvelles autorités se rapprochèrent de l'Algérie, encore une fois, en sollicitant son concours. Elles sollicitèrent également la médiation de deux personnalités réputées neutres, ayant une bonne compréhension des enjeux : Edgar PISANI, Directeur de l'Institut du monde arabe à Paris et Ahmed Baba MISKE, intellectuel et homme politique mauritanien. Ces deux personnalités avaient toute la latitude pour mener leurs actions afin de ramener mouvements touaregs et arabes à la table de négociation.

La plus grande difficulté des autorités maliennes à l'époque était de savoir avec qui négocier,

dans la mesure où le mouvement initial de la rébellion avait éclaté en quatre branches : le FPLA (Front populaire de l'Azawad), le FIAA (Front islamique et arabe de l'Azawad), l'ARLA (Armée révolutionnaire de libération de l'Azawad) et le MPA (Mouvement populaire de l'Azawad). Cette division du mouvement démontrait un manque de cohésion au sein de la rébellion et un désaccord des belligérants sur les revendications à présenter.

C'est finalement sous la pression de l'Algérie, en tant que pays facilitateur et médiateur, que les quatre mouvements accepteront de créer une Coordination des mouvements et front unifiés de l'Azawad (MFUA) le 13 décembre 1991 à El Goléa en Algérie. C'est alors qu'eurent lieu une série de rencontres pour harmoniser les points de vue. La première rencontre à laquelle tous les mouvements ont participé sous l'égide de leur coordination est celle de Mopti. Le porte-parole des MFUA, ZHABI Sidi Mohamed, déclarait à l'ouverture des travaux : «les mouvements acceptent la main tendue du gouvernement mais ils demeurent attachés à trouver une solution équitable à la hauteur des souffrances et du martyr de l'Azawad ». De cette rencontre de Mopti, on peut faire deux observations : Le premier est que manifestement, le règlement négocié du conflit, le fut dans le cadre de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale du Mali.

La deuxième observation est l'arrêt de tous les actes de violence contre les populations civiles, le bétail, la faune, et de la destruction de la flore dans les trois régions du Nord et en tout autre lieu du territoire national du Mali. Les autorités maliennes venaient ainsi d'obtenir de la rébellion une concession importante, à savoir le règlement du conflit dans le cadre de l'unité nationale car pour tous les maliens non touaregs et arabes, il n'était plus question d'une partition du Mali. Il fallait donc sauvegarder ces acquis à tout prix pour pouvoir faire avancer les négociations.

Ainsi, avec l'aide de l'Algérie et des deux médiateurs Ahmed Baba MISKE et Edgar PISANI, plusieurs autres rencontres furent organisées, aussi bien au Mali qu'en Algérie, pour harmoniser les points de vue avec une implication plus marquée de la société civile et des partis politiques, ce qui n'était pas le cas avant. Tous ces efforts aboutiront le 11 avril 1992 à la signature du Pacte National. Les objectifs de ce pacte se résumaient au retour de la paix et de la sécurité dans le Nord du Mali, la réconciliation nationale et la promotion socioéconomique de la partie Nord du Mali avec comme élément clé la décentralisation. L'originalité du Pacte National a été l'introduction de la notion de

décentralisation dans la gestion de la crise. Cette décentralisation se résumait « à un redécoupage administratif à partir duquel seraient mises en place, par les populations, des assemblées locales et régionales qui auraient notamment à charge d'organiser la vie communautaire urbaine et rurale, de définir et promouvoir un programme de développement économique, social et culturel, d'assurer à travers leurs élus le contrôle des forces et des activités de maintien de l'ordre au niveau local et régional ». La décentralisation répondait ainsi aux préoccupations de la rébellion, consistant à faire des populations locales le moteur de leur propre développement par l'autogestion. La décentralisation devait s'étendre à tout le Mali pour éviter le mécontentement des autres populations maliennes qui risquaient de voir d'un mauvais œil le statut particulier concédé aux régions du Nord.

Le Pacte National fut signé le 11 avril 1992 par les autorités transitoires et, le 12 juin, la Transition a cédé la place au gouvernement du président Alpha Oumar KONARE qui venait d'être élu démocratiquement deux mois plus tôt.

PARAGRAPHE III

L'ACCORD D'ALGER DE 2006

Les trois premières années du mandat du nouveau Président se passent sans incidents majeurs avec les Touaregs. Mais à partir de 2006, les rebelles rompent le pacte de non-agression.

En effet, à la surprise générale, ils attaquent les villes de Kidal et de Ménaka le 23 mai 2006. Cette attaque intervient dans un contexte pourtant favorable aux populations du nord. Le Colonel Mouammar KADHAFI qui venait d'ouvrir un mois plutôt un consulat à Kidal, promet de débloquer 50 milliards de dollars américains pour le développement du « pays touareg ».

C'est le premier véritable choc entre le pouvoir de Amadou Toumani TOURE et les rebelles. Face à cette attaque, bien qu'il envisage dès le départ une riposte, le chef de l'Etat opte finalement pour une négociation. A cet effet, il charge Kafouguona KONE, son ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales d'entreprendre des discussions avec la partie adverse.

Ces discussions aboutiront à la signature le 4 juillet 2006 à Alger de « L'Accord pour la Restauration de la Paix, de la Sécurité et du Développement dans la région de Kidal ».

La spécificité de ce nouvel accord par rapport aux précédents, réside dans l'importance qu'il accorde à l'intégration des anciens combattants rebelles. Ceux-ci devront intégrer des Unités combattantes, placées sous le commandement de l'armée régulière. Cette disposition de l'Accord a été bien accueillie par les mouvements rebelles estimant qu'il s'agissait là d'une opportunité de s'assurer la gestion sécuritaire de leur espace.

Mais à l'image des Accords de Tamanrasset, celui d'Alger n'a pu trouver sa pleine application. Décrié par les organisations de la société civile malienne, qui y voyait les germes du fédéralisme, rejeté par une partie de la classe politique, qui le jugeait attentatoire à l'unité nationale²⁶⁸, l'Accord d'Alger ne fera pas l'unanimité.

C'est dans ce contexte qu'un des signataires de l'Accord, Ibrahim ag BAHANGA décida de s'affranchir des dispositions de la convention et fonda l'Alliance des Touaregs du Nord Mali pour le Changement, rouvrant ainsi les hostilités contre l'armée régulière. Son organisation restera le seul mouvement armé qui continuera à poser le problème des rapports entre les Touaregs et l'Etat malien par la voie des armes et ce, jusqu'à l'avènement de la rébellion de 2012.

²⁶⁸ Le Rassemblement pour le Mali, un des plus importants partis politiques avait saisi la Cour constitutionnelle le 12 juillet 2006, aux fins de déclarer l'Accord d'Alger inconstitutionnel car ne préservant pas l'unité et la cohésion nationales.

SECTION II

LES REFORMES INSTITUTIONNELLES ET PROGRAMMES SPECIAUX

Les réponses politiques apportées à la question touarègue furent assez variées. Tandis que certains gouvernements se concentrèrent principalement sur la mise en œuvre de réformes institutionnelles tendant vers une meilleure prise en compte des aspirations, d'autres axèrent leurs efforts essentiellement sur l'exécution de programmes spécifiques, et d'autres encore utilisèrent un mélange de ces deux approches. De façon générale, on peut distinguer une approche « structurelle » d'une approche plus « conjoncturelle ». Alors que la première se concentre sur des mesures de fonds, touchant l'aménagement du territoire, la deuxième est plutôt à visée palliative, cherchant à éviter, par des programmes à durée déterminée, un nouveau soulèvement.

On peut néanmoins retenir deux faits majeurs :

La première concerne la relance de la politique de décentralisation. Car bien qu'étant inscrite dans la constitution de la première République du Mali, ce sont les tentatives sécessionnistes touarègues qui ont accéléré la mise en œuvre des réformes consacrant la décentralisation. Au-delà de la réorganisation régionale conclue dans le Pacte National, le principe fondamental affirmé était bien la reconnaissance de la légitimité des structures locales. La négociation qui s'est instaurée entre l'État central et les rebelles Touaregs a bien pris en compte cet impératif de recherche d'un équilibre entre les droits et devoirs des collectivités locales et ceux de l'État.

Le deuxième fait majeur concerne la multiplication par le pouvoir central malien de projets et programmes spécifiquement destinés au Nord du pays, pour ne pas dire à la communauté touarègue, aidé en cela par les Organisations non gouvernementales (ONG) occidentales et autres partenaires bilatéraux.

PARAGRAPHE I

LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

En reconnaissant aux régions la latitude de procéder elles-mêmes au découpage interne du territoire régional, le Pacte National leur laissait une large marge de manœuvre en matière de réorganisation administrative territoriale.²⁶⁹

De ce fait, le Pacte national annonçait déjà les couleurs d'une régionalisation du Nord du Mali et la création d'assemblées régionales élues ayant pour corollaire un découpage qui tient compte des pratiques spatiales des habitants. Ce nouveau contrat entre l'État et les populations, devait initialement s'appuyer sur une perspective territoriale envisagée dans les dernières années de la dictature mais dont l'effectivité a toujours été repoussée. La communalisation était désormais rendue urgente dans le Nord pour résoudre la crise politique, elle aura finalement vocation à s'appliquer à l'ensemble du pays.

En fait, bien qu'elle le symbolisât, le Nord du Mali n'était pas l'apanage de la crise de confiance entre l'État et la population. Les parties prenantes sont donc parvenues à la conclusion qu'une des réponses à la crise au Nord du pays, résidait dans la réduction des effets du centralisme étatique et pas uniquement au Nord, mais à l'échelle nationale, avec la mise en place de territoires et de pouvoirs locaux. Au cours des débats lors de la Conférence Nationale, certains participants avaient émis l'idée de différer la mise en œuvre du processus de décentralisation et surtout de l'appliquer en priorité aux régions plus aptes économiquement. Mais cette suggestion n'a pas été retenue principalement pour deux raisons. D'abord pour éviter le danger d'un régionalisme au Nord et, d'autre part, pour ne pas créer un déséquilibre sur l'ensemble du territoire national. Car favoriser les régions en avance économiquement (en l'occurrence les régions de Ségou et de Sikasso), censées être plus aptes à se lancer dans la décentralisation, aurait pu renforcer un sentiment d'abandon, déjà présent d'autres régions comme Kayes ou Koulikoro, confrontée à des difficultés économiques mais aussi des problèmes d'insécurité.

En définitif les conclusions de la Conférence Nationale ont retenue l'option de mettre en œuvre la politique de décentralisation partout et pour tous.

²⁶⁹ BUSSI M., LIMA S. et VIGNERON D. « L'État-nation africain à l'épreuve de la démocratie, entre présidentialisation et décentralisation : l'exemple du Mali ». Open Edition Journals. 2009

A - Les étapes marquantes de la décentralisation au Mali

Selon certaines sources, l'une des raisons majeures de la stabilité politique des grands empires précoloniaux africains résidait dans l'autonomie dont jouissaient les institutions locales²⁷⁰. Cette autonomie concernait aussi bien la mobilisation de moyens financiers que la gestion des terres voire des conflits fonciers. C'est avec l'arrivée de l'administration coloniale et sa doctrine centralisatrice que prend fin cette forme de gestion des institutions. On peut d'ailleurs, à ce titre rappeler les propos tenus par l'administrateur colonial, le Gouverneur général Van VOLHANOVEN aux populations des colonies : « Désormais vos chefferies et vos coutumes n'existent plus : c'est ce que veut la France qui se fera ici »²⁷¹.

Il faudra donc attendre l'accession à l'indépendance en 1960, afin de voir le Mali exprimer sa volonté de mettre en œuvre une politique de décentralisation. Cette volonté sera affichée dans les textes les plus importants, y compris dans les différentes lois fondamentales adoptées. Mais sa mise en œuvre s'est constamment heurtée à de farouches résistances.

D'abord sous la Première République (1960-68), la mise en œuvre de la décentralisation fera face à un contexte politique marqué par les séquelles de l'éclatement de la Fédération du Mali mais aussi la gestion de la rébellion naissante au Nord du pays²⁷². Pour y répondre, le régime de Modibo KEITA se radicalise et opte pour une centralisation forte du pouvoir. Le gouvernement prendra une mesure qui restera emblématique et qui résume bien l'état d'esprit de la gouvernance. Pour la réalisation de son projet de « champs collectifs » les autorités maliennes vont, à la surprise générale, décider que toutes les terres appartiennent désormais à l'État.²⁷³ Cette mesure va profondément choquer les populations, principalement dans les campagnes. Le monde paysan se sentit victime d'ostracisme de la part d'un Etat qui peut les expulser à tout moment de leurs champs.

²⁷⁰ LE BRIS E. « *Entre démocratie et marché, l'espace municipal est-il un territoire pertinent ? Les enseignements de l'Afrique Sub-saharienne* ». In Jean Y., CALENGE C., Lire les territoires, Tours, MSH, Collection Perspectives "Villes et territoires", pp.105- 114. 2002.

²⁷¹ MAHARAUX A. « *Le géographe et le tracé des espaces coloniaux et postcoloniaux* ». In Bruneau M. et Dory D., Géographies des colonisations, XV^e-XX^e siècles » Paris, L'Harmattan. 1994

²⁷² SY Ousmane « *L'expérience malienne en matière de décentralisation et les perspectives* ». Mission de décentralisation- Ministère de l'Administration Territoriale, Bamako.1993

²⁷³ RETAILLE D. « *Le contrôle de l'espace : entre territorialité et géographicit . Les problèmes d'intégration des  tats sahélo- sahariens* ». In Théry H., L' tat et les stratégies du territoire », Paris, Editions du CNRS. 1991

La centralisation du pouvoir se poursuivra sous la deuxième République (1968-1991), où l'ampleur des difficultés économiques va pousser les autorités politiques à mettre en place une gestion très centralisée des ressources agricoles. A la fin des années 70, il fut même évoqué le terme de « militarisation des campagnes ». En effet c'était l'armée qui avait la charge d'assurer le monopole de l'État sur le commerce des céréales. S'agissant des ressources à allouer aux collectivités locales, elles étaient quasiment nulles, l'Etat n'ayant pas effectué le transfert de ressources dont elles avaient besoin.

Ce qui fera dire à l'économiste du développement Dr Cheibane COULIBALY : « La décentralisation incarnée par le choix d'une gestion décentralisée des taxes de développement local et régional n'a pu être appliquée : les institutions locales et régionales n'ont presque jamais reçu leur quota de ressources fiscales. »²⁷⁴.

Il faudra attendre la troisième République pour voir l'option d'une gestion décentralisée du pays, remise à jour. Les nouveaux gouvernants ont pris conscience du fait que le pouvoir devait également s'exercer le plus près possible de ceux qui sont concernés par les décisions qui les impactent. Il en résulte qu'une démocratie véritable ne saurait comporter seulement à sa tête, une autorité qui décide pour tous. Cela suppose aussi l'existence d'organes de discussion et de décision afin que la gestion des affaires de la vie quotidienne reste aux mains de ceux qu'elle concerne et qui peuvent donc mieux que quiconque en juger. C'est ce principe qui a été débattu lors de la Conférence Nationale qui jeta les bases de la 3^{ème} République. Toutefois, on peut déplorer lors des résolutions, l'absence de précision quant à la redéfinition des missions dévolues aux institutions en charge de la décentralisation, leur nature juridique ainsi que les mécanismes devant régir leur fonctionnement.

Il ressort des débats qu'au moins deux approches de la mise en œuvre de la décentralisation avaient été envisagées²⁷⁵.

La première approche, qualifiée par Dr Cheibane COULIBALY de « politique », et qui selon lui était annoncée déjà dans la Constitution de 1960 reconnaît comme « collectivités », « les tribus nomades, les villages et les fractions nomades... ». Cette approche est également celle retenue dans les textes importants de la Transition qui a suivi la fin de la Deuxième

²⁷⁴ COULIBALY Cheibane : « *La décentralisation au Mali : le transfert de compétences en difficulté* » Article paru dans Fonds documentaire dynamique sur la gouvernance des ressources naturelles de la planète - Décembre 2010

²⁷⁵ SALL A. « *Le pari de la décentralisation au Mali. Contributions* » Bamako, SODIFI. 1993

République et au nombre desquels on peut citer le Schéma directeur de développement rural qui établit les contours de l'action de l'Etat et de ses démembrements dans la sphère locale.

La seconde approche que l'on pourrait qualifier de technocratique, met l'accent sur le découpage administratif et le principe de tutelle, en dotant le village du statut d'entité administrative. Cette conception tend vers la mise en place d'institutions (commune, cercle, région) qui sont considérées comme des démembrements (représentations locales) de l'État. Elle traite très peu de la question du transfert des compétences de ces institutions aux structures que sont les villages, les fractions et les quartiers.

B - Des contraintes majeures relevées

Au Mali le choix sera finalement porté sur la conception dite « technocratique » de la décentralisation. Sa mise en place sera faite progressivement à partir de 1994, les précisions sur les grandes orientations de la nouvelle politique de décentralisation seront également apportées²⁷⁶. On peut y relever quelques axes importants tel que la création du cadre juridique, l'achèvement du découpage territorial, l'installation des institutions des collectivités territoriales. Hors mise, la définition des attributions respectives des différentes collectivités territoriales, trois textes réglementaires vont régir le transfert de certaines compétences, respectivement dans les domaines couvrant l'enseignement de base, la santé et l'eau.

Par ailleurs un document cadre de politique nationale de décentralisation couvrant la période 2005-2014 sera élaboré. Cette avancée notable n'élude pas les entraves « techniques » liées par exemple au découpage territorial des villages mais également au statut des élus locaux et du personnel administratif des collectivités qui restait à définir.

D'autres obstacles d'ordre administratif ou juridique devraient en outre être surmontés. Ils ont trait au cadre de l'autonomie des différentes institutions locales. Dans les faits, concernant la définition de leur budget par exemple, les autorités communales ignoraient tout de l'étendue des prérogatives du préfet, qui représente pourtant le pouvoir central.

A cela, il faut ajouter que le Mali est membre de deux organisations régionales importantes, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et la Communauté des Etats de

²⁷⁶ BERTRAND M. « *Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise* ». Paris, Grafigéo.1999

l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le principe de libre circulation des personnes et des biens, promu par ces organisations, exigent des Etats membres d'harmoniser leur législation dans le domaine de la gestion transfrontalières et plus globalement en ce qui concerne leur politique d'aménagement du territoire. Cela nécessitait, dans le domaine foncier par exemple, de différencier les espaces gérés par les différentes collectivités territoriales, ceux gérés directement par l'Etat et ceux gérés dans le cadre de conventions bilatérales signées entre Etats.²⁷⁷

On aperçoit là, tout l'intérêt d'un bon découpage administratif dans la mise en œuvre d'une politique de décentralisation. Au Mali, il sera promu par la Mission de Décentralisation, structure ad hoc créée en 1993 pour accompagner la mise en œuvre de la réforme sur les plans législatif, technique et territorial. Un des actes forts de la réforme fut sans aucun doute, la suppression des arrondissements et l'instauration de nouvelles communes rurales et urbaines. Cependant, supprimer les arrondissements, au-delà de l'objectif d'aménagement territorial, revenait à refonder en profondeur la société malienne, à la fois dans son rapport au territoire mais aussi au pouvoir²⁷⁸.

C - Création de nouvelles communes urbaines et rurales

C'est en s'inspirant de la méthode participative que le gouvernement malien a procédé à la création des territoires communaux. Sur l'ensemble du territoire, les populations ont été invité à donner leurs opinions à travers des concertations qui se sont tenues aussi bien dans les villes qu'au sein des villages.²⁷⁹

Ce sont au total 684 nouvelles communes urbaines et rurales qui verront le jour en remplacement des 286 arrondissements. Cette nouvelle donne va profondément modifier le paysage territorial et politique local et révéler des spécificités régionales, touchant de manière surprenante à l'enjeu de la construction de l'État-Nation.²⁸⁰

²⁷⁷ IDELMAN E. et Marie J. « *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?* » EchoGéo 2010

²⁷⁸ FELIX J. « *L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles* ». Bulletin de l'APAD, n° 11, p. 148-163. – 1996

²⁷⁹ SY Ousmane « *L'expérience malienne en matière de décentralisation et les perspectives* ». Mission de décentralisation-Ministère de l'Administration Territoriale, Bamako. 1993

²⁸⁰ MAGUIRAGA A. « *Evolution de l'administration centrale au Mali de 1960 à 1995* », mémoire droit ENA, Bamako ,1995.

En dépit des obstacles qui ont emmaillé la mise en place du processus de décentralisation, le désir d'autonomie et de responsabilisation des élus locaux dans le cadre des responsabilités qui leur étaient délégué, était encore bien palpable sur le terrain. Cependant, les « tâtonnements » et autres hésitations que l'on pouvait, par moment, observer de la part du pouvoir central, marquaient ses divergences avec les bailleurs de fonds sur les limites de la réforme comme l'a si bien rappelé le sociologue Mamadou MARIKO : « Les institutions internationales percevaient la décentralisation, tout d'abord comme le moyen le plus efficace de contourner les travers du pouvoir central »²⁸¹.

Pourtant aux yeux des autorités, c'est bien la consolidation de l'État qui représentait le point névralgique de la réforme de la décentralisation, d'autant plus que cette dernière a été présentée dans les localités comme « le retour du pouvoir à la maison ». C'est à dire le retour à l'ordre ancien, celui de la gouvernance au temps précolonial. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, les premiers élus communaux ont été pour la plupart choisis dans les familles détenant la chefferie traditionnelle locale.

La décentralisation envisagée par la troisième République comme réponse parmi d'autres aux rebellions touarègues, était incontestablement une idée judicieuse qui avait sa raison d'être. Mais aurait-elle suffi ? Assurément non, du moins pour le gouvernement d'ATT, qui multiplia les programmes et projets spéciaux en faveur des régions du Nord du Mali.

²⁸¹ MARIKO M. « Place de l'Etat et des Collectivités Territoriales dans la décentralisation », mémoire ENSUP, Bamako, 1998.

PARAGRAPHE II

DES PROGRAMMES SPECIAUX AUX CONTOURS MAL DEFINIS

Concomitamment à la signature des Accords avec les mouvements rebelles, et parfois bien avant, le gouvernement s'est engagé dans la mise en œuvre d'actions et d'initiatives spécifiques en faveur des régions du Nord. C'est ainsi qu'un important forum fut organisé à Kidal dont les recommandations ont mis en exergue un certain nombre de préoccupations allant de la construction et bitumage de routes et de tronçons, à l'aménagement et rénovation d'aéroports (notamment ceux de Gao et Kidal), ainsi que la réalisation de barrages hydro-électriques (dont celui de Tossaye).

L'une des premières réponses a été la création de l'Agence pour le Développement des Régions du Nord (ADER-Nord), qui bénéficia de l'appui financier du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). En dépit de la disponibilité de son financement, la réalisation de ce programme a été rendue impossible par l'insécurité dans le septentrion malien.

Une autre initiative fut la réintégration des officiers et sous-officiers des régions du Nord, qui avaient déserté l'Armée (soit par solidarité envers les rebelles, soit pour les rallier) avec en prime un rappel des salaires et un avancement normal en grade.

Au-delà de ces initiatives, ce sont de véritables programmes de développement dédiés soit aux régions du Nord, soit spécifiquement à la région de Kidal (majoritairement habitée par les populations Touarègues) qui seront mis en œuvre.

Nous allons en retenir 4 principaux :

- . 1) Le programme Nord-Mali, conçu pour remédier aux effets de la rébellion Touareg qui a ébranlé le Nord du Mali entre 1990 et 1994. Il s'agit d'un programme initié par le gouvernement malien avec l'appui de la Coopération Allemande.
- . 2) L'Agence de Développement du Nord- Mali
- . 3) Le Programme d'investissement et de Développement Rural des Régions du Nord Mali (PIDRN) lancé en 2006 et ayant pour objectif de contribuer à réduire la vulnérabilité

et la pauvreté en milieu rural et restaurer le tissu socio-économique. Il couvre 19 communes dans la vallée du fleuve Niger.

- 4) Le Programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement au Nord-Mali (PSPDN) doté d'un budget de 32 milliards de francs CFA, qui met l'accent sur les projets liés à la sécurité, au développement, aux femmes, aux jeunes et à la génération de revenus. Ce programme a reçu le soutien de l'Union européenne (UE), de la Banque mondiale, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres bailleurs de fonds.

A - Le Programme MALI-NORD

Première initiative gouvernementale d'envergure, le Programme Mali-Nord a été conçu pour pallier aux séquelles de la rébellion Touareg qui a ébranlé le Nord du Mali entre 1990 et 1994. Cet important programme a été initié par le gouvernement malien avec l'appui de la Coopération Allemande, avec pour ambition d'assurer d'une part, le retour de la paix et de la stabilité dans l'ouest de la région de Tombouctou, et d'autre part le développement du potentiel économique de la vallée du fleuve Niger, pour assurer l'autosuffisance de la zone en riz et consolider la stabilité sociale.

Les axes majeurs du Programme concernaient la réinstallation des réfugiés et déplacés, la reconstruction des infrastructures publiques, le développement du potentiel économique (périmètres irrigués villageois et ouvrages de submersion contrôlée) et le développement d'un système de microfinance par la création des institutions financières décentralisées. Ces actions devaient être menées dans les cercles de Niafunké, Goundam, Diré, les trois communes dans le cercle de Tombouctou (Alafia, Lafia et Ber) et six communes dans le cercle de Rharous (Hanzakoma, Séréré, Rharous, Banikane, Haribomo, Bambara Maoundé).

Dans un souci d'inclusivité, le gouvernement malien avait choisi, pour ce programme, la logique des espaces socio-géographiques au détriment de la délimitation administrative. C'est ainsi que, contrairement à son intitulé, il ne se limitait pas aux régions Nord du Mali mais devrait toucher les populations ayant subi les effets de la guerre, d'où qu'elles se trouvent. Etaient par exemples inclus des zones lisières comme les communes de Nampala (région de Ségou), ou celles de Dioura et Gathi-Loumo (région de Mopti).

Pour le financement du Programme, le gouvernement malien a fait appel à la coopération bilatérale, notamment allemande (GTZ et KfW) mais aussi multilatérale avec le Programme Alimentaire Mondial le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'European Community Humanitarian Office.

Dans son approche et dans ses objectifs, le Programme MALI-NORD avait sa raison d'être puisque les effets des conflits dans les régions du Nord avaient fortement impacté la vie des populations bien au-delà du théâtre des opérations. La situation post-confliktuelle était caractérisée par une grande précarité sociale qui menaçait la cohésion entre les communautés et le vivre ensemble.

C'est donc dans un souci de justice sociale et de lutte contre l'exclusion que le Programme Mali-Nord trouvait son bien-fondé. Cette quête d'inclusion se retrouvait également dans son mode de gouvernance. En effet la coordination du Programme était secondée par une instance consultative composée de personnes locales ayant exercé auparavant de hautes fonctions politiques et administratives. Le comité consultatif avait pour mission de fixer les grandes orientations du Programme. Il se prononçait également sur l'opportunité des investissements importants, dans le domaine des infrastructures communales par exemple ou des projets d'adductions d'eau potable.

B - L'Agence de Développement du Nord-Mali (ADN)

Établissement Public à caractère Administratif, l'Agence de Développement du Nord-Mali a été créée par l'Ordonnance N°012 P-RM du 17 mars 2005, ratifiée par la Loi N°038 AN-RM du 11 juillet 2005. Elle avait pour mission principale d'impulser le développement socio-économique des Régions de Tombouctou, Gao et Kidal, à travers: la consolidation et le parachèvement de la mise en œuvre du Pacte National, à travers un certain nombre d'actions comme l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes de développement interrégional, l'appui aux collectivités territoriales des Régions du Nord, l'appui à la promotion des systèmes financiers décentralisés, l'assistance aux services déconcentrés de l'Etat.

L'Agence de Développement du Nord du Mali avait son siège à Bamako et fonctionnait à travers un organe délibérant (le conseil d'administration), un organe exécutif (la direction

Générale) ainsi qu'un organe consultatif (le comité de gestion). Par ailleurs, elle assurait sa mission à travers ses antennes composées des Sous-Direction de Tombouctou, Gao et Kidal.

De 2006 à janvier 2012, dans les trois régions du Nord du Mali, l'ADN a réalisé plusieurs infrastructures socio-économiques de base, notamment dans le domaine de l'hydraulique de l'éducation, de la santé humaine et animale et de la micro finance. Elle a également géré la réinsertion socio-économique des jeunes dans le cadre de l'application de l'Accord d'Alger du 04 juillet 2006 entre l'Etat du Mali et les mouvements Touaregs de la région de Kidal.

Des actions de plaidoyer ont été également menées par l'ADN auprès de différents partenaires en vue d'assurer le financement des programmes et projets d'activités. Sur la base des ressources allouées par l'Etat, le projet de budget 2012 (fonctionnement et investissement), élaboré par l'ADN pour la mise en œuvre de son programme d'activité à caractère urgent et identifié par les collectivités territoriales dans les domaines suscités, avoisine le milliard de francs CFA. Le programme lié à ce budget n'a pas été totalement poursuivi en raison du conflit qui a éclaté le 17 janvier 2012 dans la zone que ce programme devait couvrir.

C- Le Programme Intégré de Développement Rural de la Région de Kidal

Le Programme Intégré de Développement Rural de la Région de Kidal (PIDRK) a été mis en vigueur le 20 juillet 2007 pour une durée de 7 ans, avec comme dates d'achèvement et de clôture respectivement le 30 septembre 2014 et le 31 mars 2015.

Le PIDRK était cofinancé par le Fonds International de Développement Agricole (FIDA), la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), le Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire (FBSA), le Gouvernement Malien et des bénéficiaires pour un coût total de 22, 83 millions USD soit un peu plus de 12 milliards de Francs CFA.

L'objectif général du programme était de contribuer à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire des communautés vivant dans la région de Kidal.

La zone d'intervention prioritaire du Programme comprenait six des onze communes que compte la région de Kidal, il s'agit de Anefif, Essouk et Kidal dans le cercle de Kidal, Adjel'Hoc et Tessalit dans le cercle de Tessalit et Abeibara dans le cercle du même nom.

Il interviendra également dans toute la région, notamment dans les zones du Tilemsi et du Tamesna pour prendre en compte le mode traditionnel d'exploitation nomade des pâturages.

Les activités de ce projet ambitieux s'articulaient autour de 5 composantes : l'appui à la valorisation du potentiel pastoral, l'amélioration et diversification des revenus des groupes vulnérables, l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base, le renforcement des capacités des acteurs et le suivi-évaluation des activités du Programme.

D- Le Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement au Nord-Mali

C'est en mars 2011, que le Président Amadou Toumani TOURE a lancé le Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement au Nord-Mali (PSPSDN). Cet important programme de développement et de sécurisation du Nord du Mali, devrait permettre à l'Etat malien de reconquérir les territoires trop longtemps abandonnés avec comme objectif affiché, de lutter contre l'implantation des mouvements djihadistes.

Rattaché à la présidence de la République, le PSPSDN faisait partie intégrante de la stratégie nationale de sécurité, adoptée en 2009 par le Conseil supérieur de la défense et qui repose sur le binôme « sécurité-développement ».

Dans ses discours, le chef de l'Etat ne cessait de rappeler que le développement était la seule réponse durable à un terrorisme dont, selon ses dires, « la pauvreté et la précarité constituent le terreau ». En clair, ATT estimait que l'option militaire ne suffirait pas à enrayer les menaces pesant sur l'espace sahélo-sahélien, qui constitue, faut-il le rappeler, le quart de la superficie du continent. L'esprit du PSPSDN voulait qu'une armée prête, mobile et forte doit aller de pair avec des actions de développement, susceptibles de contrer le rapprochement d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (Aqmi) avec les communautés nomades des zones où l'État a été absent depuis trop longtemps.

Aussi, en même temps que de nouvelles garnisons pour l'armée, la gendarmerie, la garde nationale, et des commissariats étaient créées il était prévu d'ériger également des centres de santé, des banques de céréales, des adductions d'eau, des écoles et des projets générateurs de revenus pour les jeunes et les femmes.

Selon le rapport d'activités du PSPSDN, lors de la Phase 1, plus de trois cents activités pour cinq cent femmes et jeunes ont été soutenues. Environ une cinquantaine de communes ont été

impactés pour un financement de plus de 700 millions de F CFA. Une forte « composante communication » avait permis de faciliter l'appropriation du programme par les communautés.

La deuxième phase du programme, qui a coûté 22 milliards de F CFA (contre 6,5 milliards pour la première) a essentiellement concerné les régions de Tombouctou et Gao, la première phase concernait surtout la région de Kidal.

De nombreux bailleurs de fonds avaient apporté leur appui financier au programme, au nombre desquels l'Union Européenne, la Banque mondiale, le PNUD, la coopération française, algérienne, allemande, américaine.

Il est important de noter que la coordination de cet important programme, était assurée par Mohamed Ag ERLAF, touareg originaire de Kidal et qui fut ministre à plusieurs reprises (sous la transition de 1991, dans les gouvernements de Alpha Oumar KONARE et de ATT) avant de se trouver, à la tête de l'Agence nationale d'investissements pour les collectivités territoriales (ANICT) qu'il coordonnait cumulativement à ses fonctions au PPSDND.

En théorie, la politique adoptée par l'Etat malien en matière d'aménagement du territoire notamment dans les régions du Nord, visait à mettre en cohérence et à coordonner les actions économiques et sociales à tous les niveaux territoriaux, au travers de la recherche de grands équilibres prenant en compte l'efficacité économique, l'intégrité environnementale, le désenclavement intérieur du pays et la solidarité entre les différentes couches sociales.

Pour les gouvernements successifs et depuis 1992, la priorité était de corriger les disparités par l'intégration régionale progressive des régions du nord, marginalisées au plan social et économique par la mise en œuvre de projets et programmes de développement spécifiques. Ainsi, les grands axes du développement de ces régions ont été inscrits dans le Programme Décennal de Développement des Régions Nord du Mali (PDDRN) adopté par le Forum de Kidal en mars 2007. Sa mise en œuvre, freinée dans un premier temps par des résurgences locales de la rébellion, a été complètement arrêtée depuis l'occupation de ces régions par les groupes armés Touaregs et islamiques.

TITRE II

LA CRISE DE LEGITIMITE ET L'EMERGENCE DE NOUVEAUX CONTRE-POUVOIRS

Si la crise de légitimité du pouvoir politique a pu être un des éléments déclencheurs du basculement survenu en 2012 au Mali, on aurait tort de croire qu'elle le résume : derrière le coup de force réussi de la junte militaire, se cachait une autre crise, plus sinieuse et d'une ampleur tout aussi grande.

Un Etat dans lequel le chômage a rendu les jeunes sans espérance et où les droits les plus fondamentaux comme celui de l'éducation, de la santé, de l'habitat, de la sécurité ne sont pas garantis, n'offre à ces citoyens, en majorité jeunes que peu de perspectives d'avenir.

Ceux qui ne décidaient pas étaient exclus d'un système imposant un avenir qui ne leur parlait pas.

C'est ainsi que face au silence que l'on opposait aux revendications populaires, le citoyen malien n'a eu d'autres choix, du moins dans un premier temps, que d'accueillir avec liesse le coup d'Etat de 2012, allant à l'encontre de la position de la classe politique.²⁸²

Sans doute pensait-il trouver dans la nouvelle configuration qui se présentait, la réponse à ses légitimes préoccupations. Car la demande sociale ne cessait de croître, en quantité comme en diversité.

Ils étaient, en effet nombreux ces hommes et femmes dont le quotidien se trouvait fragilisé par la perte d'un emploi ou bousculé par les changements qui affectent leurs structures familiales.

Dès lors, la question sociale devenait aussi une question sociétale.

²⁸² Le samedi 24 mars 2012, deux jours après le coup d'Etat, une dizaine de partis politiques au nombre desquels l'ADEMA, l'URD, le PDES, l'UDD, l'UFDP, le MPR, le PSP, signent une déclaration commune condamnant fermement le « coup de force » et exigeant le retour à l'ordre constitutionnel. Ces partis se regrouperont dans le Front uni pour la Sauvegarde de la République et de la démocratie.

Plus que le mécontentement face aux représentants de la nation, dont les agissements semblaient n'avoir que peu d'écho, c'est d'abord une crise de la citoyenneté qui s'exprima.

C'est cette crise-là qui, reflétée à travers le fort taux d'abstentionnisme dans les consultations électorales, les incivilités au quotidien, l'irrespect de valeurs morales et culturelles ancestrales (notamment en milieu urbain), a été le terreau sur lequel s'est établie la défiance, voire l'incrédulité du citoyen vis à vis du système qui le gouvernait.

Un fatalisme qui témoignait d'un mal-être profond et qui cristallisait nombre de frustrations, engendrant d'une part un déficit de conscience citoyenne, et d'autre part, des actes susceptibles de fragiliser la cohésion sociale.

CHAPITRE I

LE DEFICIT DE CONSCIENCE CITOYENNE

Le système démocratique nécessite un engagement citoyen. Cette affirmation est inhérente au concept même de démocratie, c'est à dire, un régime politique qui se caractérise par le gouvernement du peuple, donc par l'engagement des citoyens dans les affaires de la Cité. L'adhésion et l'implication des citoyens dans la gouvernance des affaires publiques sont indispensables dans une démocratie.²⁸³ La prise de décision s'en trouve avantagée et la mise en œuvre des politiques, mieux acceptée et soutenue.

La participation citoyenne facilite également l'appropriation par la population des politiques publiques qui lui sont destinées et permet ainsi que ces politiques soient davantage cohérentes et adéquates.

Elle constitue donc un enjeu essentiel d'une démocratie efficace et la manifestation concrète de la citoyenneté qui s'exerce à travers le peuple qui s'exprime.

L'un des éléments constitutifs de la participation citoyenne est le droit de vote. Au Mali, il est garanti par la Constitution et sa régularité est appréciée par la Cour constitutionnelle.²⁸⁴

La baisse du taux de participation des citoyens aux différentes consultations électorales, le recul manifeste des formes traditionnelles de leur engagement (comme l'adhésion à un parti politique, ou à une organisation syndicale) et leur défiance accrue à l'égard des élus, qu'ils soient nationaux ou locaux, ont été les signes précurseurs de la fracture qui a existé entre les gouvernants et le citoyen.²⁸⁵

²⁸³ MAGNETTE P. « La Citoyenneté : une histoire de l'idée de participation civique » Éditions Bruylan. P.56. 2001

²⁸⁴ C'est par la loi constitutionnelle du 13 mars 1965 que la section constitutionnelle de la Cour d'Etat (cour indépendante du pouvoir judiciaire) a été transférée au niveau de la Cour suprême sans modification de ses missions définies par la Constitution du 22 septembre 1960, rejoignant ainsi le principe de l'unité de juridiction. Mais on peut dire que si les missions de la section constitutionnelle étaient larges, consultatives autant que contentieuses s'exerçant a priori comme a posteriori, celle-ci n'a mais fonctionné. La primauté du parti unique sous la Première et la Deuxième République qui a conduit à la dépendance du pouvoir judiciaire et les difficultés d'accès à la justice constitutionnelle, avaient empêché tout développement de celle-ci.

²⁸⁵ DIALLO Mamadou Diarafa , « Etat et participation citoyenne au Mali : continuité, ruptures et bifurcations » Editions l'Harmattan.

Or, la participation citoyenne constitue un des principaux facteurs de cohésion sociale qui fait référence à l'existence de valeurs communes, d'intérêts et de défis partagés ainsi qu'à des sentiments de confiance et de réciprocité entre citoyens. Elle va de pair avec la cohésion sociale qui favorise la recherche de solutions utiles à la communauté ou à l'ensemble de la société.²⁸⁶

Les citoyens, qui disposent d'un espace nécessaire pour participer à la vie de leur communauté, par le biais de mécanismes mis sur pied par l'Etat, renforcent la cohésion sociale. Encore faut-il que cette participation soit matérialisée par le vote.

Or les maliens avaient pris l'habitude de "bouder" les urnes, ils ne voulaient pas voter et le revendiquaient, parce que le choix politique qu'on leur proposait ne suffisait pas à mériter leur déplacement. Ils avaient l'impression que mettre le bulletin d'un côté ou de l'autre, ne changerait rien.

Nous serons ainsi amenés dans les développements qui suivent, à analyser le déficit de conscience citoyenne à partir de deux de ses dimensions centrales : l'appartenance à une communauté nationale et le rapport de l'individu au pouvoir politique.

²⁸⁶ DOOSSELAERE Sarah Van, « Démocratie participative, dialogue civil et social. Une description générale des concepts » Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 5, 2004

SECTION I

UNE BASE COMMUNAUTAIRE NATIONALE EFFRITÉE

La notion d'appartenance commune constitue une thématique importante des sciences politiques. Une grande partie de la doctrine s'accorde sur le fait que la citoyenneté suppose le sentiment d'appartenir à une communauté politique spécifique, distincte des autres.

En ce sens, la citoyenneté constitue un principe qui définit des inclus et des exclus de certaines interactions sociales et politiques.²⁸⁷

On oppose une forme d'union sociale fondée sur des relations affectives puissantes et sur la croyance des individus en une appartenance donnée, forgée par l'histoire ou s'ancrant dans une origine ethnique commune, à un autre type d'organisation sociale où dominant des relations fondées sur les intérêts et les droits individuels.

La communauté politique représente un type particulier de communauté dans la mesure où elle est dotée de souveraineté et du pouvoir de décider collectivement de l'avenir commun.

On s'accorde à reconnaître qu'elle constitue bel et bien une « communauté » au sens où elle implique un sentiment d'appartenance à un groupe spécifique.

Au Mali, la base communautaire nationale s'est particulièrement effritée dans la période récente remettant en cause les valeurs de l'Etat-nation dans sa dimension souveraine. L'existence d'un sentiment du « nous » était pourtant, au moment même où il semblait s'affaiblir, davantage requise : la fragmentation de la société qui résulte tant de l'individualisation que de la diversification culturelle, nécessitait en effet un vibrant sentiment communautaire, indispensable pour assurer un minimum de cohésion sociale et d'acceptation des uns par les autres.

²⁸⁷ LECA, Jean. « La citoyenneté entre la nation et la société civile » In EMERI. Presses Universitaires de France, 1990, p. 500

PARAGRAPHE I

LA CITOYENNETE DEMOCRATIQUE MISE A MAL

L'appartenance commune peut renvoyer à un attachement, un lien affectif entre l'individu et sa communauté nationale. C'est ce que l'on peut appeler le sentiment national.

La notion de sentiment national est proche de l'idée de patriotisme, défini comme « l'amour de sa patrie ». Tous deux sont généralement associés à certaines attitudes civiques, relevant du dévouement pour son pays et pouvant prendre des formes multiples, dont l'importance historique a évolué au fil du temps.

L'appartenance commune, sans être nécessairement liée à l'existence d'affects positifs, peut être simplement fondée sur la conscience d'appartenir à un groupe spécifique. Cela renvoie à la définition que donne Alain DIECKHOFF du nationalisme, qu'il décrit comme une « idéologie de mobilisation de la spécificité »²⁸⁸. Mais Le citoyen n'est pas seulement le membre d'une communauté politique, il en est également un acteur. La citoyenneté démocratique contient l'idée d'une participation des individus au choix collectif, ne serait-ce que pour désigner leurs gouvernants par le vote.

A – La faiblesse du taux de participation

Le droit de vote est l'une des prérogatives principales du citoyen dans un régime démocratique. Au Mali, malgré les différentes incitations et la montée au créneau des organisations de la société civile à la veille de chaque consultation électorale pour sensibiliser le citoyen, le taux de participation aux votes est demeuré structurellement faible.

Aux élections présidentielles avant la crise de 2012, notamment lors du premier tour du scrutin présidentiel d'avril 2007, le taux de participation ne dépassait pas 36 %.

Les élections législatives qui ont suivi n'ont pas non plus enregistré un taux de participation significatif, puisque seulement 33,5 % et 32,2 % des votants se sont déplacés, respectivement pour le premier et second tour.²⁸⁹

²⁸⁸ La nation dans tous ses états: les identités nationales en mouvement. Paris: Flammarion, 2000, p. 16

²⁸⁹ Cour constitutionnelle du Mali, arrêts no 07-175/CC-EP du 12 mai 2007, 07-177/CC-EL du 14 juillet 2007, 07-179/CC-EL du 10 août 2007

Comparé à ses voisins de la région, le Mali présente les taux de participation structurellement les plus faibles (Dans les autres pays d'Afrique de l'Ouest francophone, le taux de participation est au moins de 50 %).

Certes, une part de cette abstention est de nature involontaire, celle-ci recouvre les non-inscrits et les mal-inscrits. La non-inscription et la mal-inscription ne correspondent généralement pas à un choix politique ou idéologique de refus de voter mais résultent d'un faible niveau d'information, d'une procédure d'inscription mal identifiée ou d'erreurs techniques indépendantes de la volonté des électeurs (l'abstention involontaire inclut également les personnes malades et absentes au moment du vote).

Mais, de nombreux électeurs ne vont pas voter de manière volontaire, très souvent, en raison d'un manque d'intégration sociale : il s'agit des électeurs jeunes (pourtant les plus nombreux) ou de conditions sociales précaires, les chômeurs, les démunis etc...

Face à la faible participation, une des organisations internationales non gouvernementales, très actives sur les questions de gouvernance publique, en l'occurrence La Fondation Friedrich Ebert²⁹⁰ a commandité en 2011 une étude sur le sujet.²⁹¹

Les conclusions de cette étude indiquent que la faible participation serait due à une conjonction de facteurs liés aux citoyens mais également de la pratique institutionnelle.

Du côté des citoyens, il en ressort que la population malienne est en grande partie analphabète (près de 74 % en 2006) et de ce fait, selon les auteurs, elle manquerait de culture politique, autrement dit elle n'aurait pas suffisamment compris les enjeux du vote.

Cette explication porte toutefois certaines limites, puisque lorsque l'on se réfère à la géographie du vote, on observe que l'abstention est surtout plus forte dans le district de Bamako alors que c'est précisément dans la capitale où le taux d'alphabétisation est le plus élevé (52%).

S'agissant des facteurs liés aux institutions, les auteurs soutiennent que l'abstention traduirait un manque de confiance envers les institutions et envers les acteurs de la scène politique, ces derniers étant perçus comme recherchant le vote de leurs concitoyens pour leurs seuls intérêts et ceux de leurs proches.

Est-ce à dire que la désillusion et l'absence de confiance du peuple à l'égard de l'élite politique sont plus fortes au Mali ?

²⁹⁰ La Fondation Friedrich Ebert intervient au Mali depuis 1970 et est depuis 1972 la seule fondation politique allemande qui y ait été représentée de manière contenue par un bureau. Par ailleurs, en tant que fondation allemande, elle jouit d'une grande considération, du fait que la République Fédérale d'Allemagne ait été le premier pays qui a reconnu le Mali dès son ascension à l'indépendance.

²⁹¹ Cette étude intitulée « Les élections au Mali : pourquoi le taux de participation est toujours si bas ». Par Dr Mohamed TRAORE et Dr Mohamed Cherif DIABY. Octobre 2001

Probablement pas. Mais si l'on regarde de plus près les taux de participation issus des élections présidentielles de 2007, on observe que de fortes disparités existent suivant les régions administratives.

Ainsi, les taux sont particulièrement plus élevés dans la partie septentrionale du pays, précisément dans les régions de Tombouctou, Gao, Kidal et Mopti où une personne sur deux a participé au vote. C'est dans le district de Bamako que la participation aux élections fut la plus faible puisqu'il est de l'ordre de 25%.

Dans la mesure où le vote est, au Mali, un droit et qu'il symbolise la première manifestation de la participation citoyenne, comment peut-on interpréter l'abstention qui consiste pour le citoyen à ne pas exercer son droit de vote ?

B - L'abstention et ses causes

Pour mieux cerner les contours du phénomène abstentionniste au Mali, il convient de rappeler que la signification de l'abstention peut être, selon certains analystes politiques,²⁹² appréhendée à travers deux perspectives radicalement différentes : l'une apolitique et l'autre politique.

Si l'on se réfère à l'approche apolitique, la notion d'abstention peut être définie comme une expression tendant à refléter une indifférence ou une absence d'intérêt à l'égard de la chose politique. D'autres facteurs peuvent être pris en compte comme le sentiment d'être incompetent, la non inscription sur les listes électorales ou même les aléas météorologiques.

Mais si l'abstention peut effectivement refléter une absence ou un manque d'intérêt pour la chose électorale, elle ne peut toutefois se résumer à cette seule explication.

Ne pas exprimer son vote consiste aussi à prendre position vis-à-vis des candidats, à ne pas se reconnaître dans les projets ou programmes proposés.

Dans ce cas, l'abstention est un acte politique, le citoyen préférant choisir, en toute connaissance de cause, de ne pas participer au vote.

Au Mali, les citoyens se sont abstenus d'exercer leur droit de vote en raison de la forte méfiance qu'ils avaient dans le processus même du vote.

²⁹² BRACONNIER C. et DORMAGEN J.Y., « Ce que s'abstenir veut dire : Une autre forme d'expression politique », Le Monde diplomatique, mai 2014

Les risques, voire les soupçons de fraude, de falsification des résultats et le sentiment que ceux-ci sont connus d'avance, ont, à tort ou à raison, éloignés le citoyen du vote.²⁹³

Accentué en cela par le doute de l'intégrité morale des élus qui ne respectent pas leurs engagements, l'abstention apparaît comme un acte éminemment politique, puisqu'il revient à contester le fonctionnement même du jeu politique.

Loin d'être un acte passif, l'abstention devient alors une action militante et son amplification pose naturellement problème, puisqu'une minorité décide finalement pour la majorité.

Or, une crise de représentativité, comme on l'a évoqué plus haut, aboutit presque fatalement à une crise de légitimité des élus et donc à une crise politique.

Il n'existe pas au Mali, d'études approfondies ni d'instituts de sondages susceptibles de rendre compte de l'état de l'opinion publique et d'en discerner les grandes tendances. Reste alors les sondages effectués par certains organismes non spécialisés. C'est le cas du portail internet de référence Maliweb, qui avait lancé, avant la tenue des législatives de 2007, un sondage relatif aux intentions de vote.

Les résultats obtenus étaient sans appel : 75% des sondés ont répondu qu'ils n'envisageaient pas de voter.

Une telle tendance laissait peu de place à des explications faisant référence aux aléas climatiques et au changement d'adresse.

Par conséquent, l'analyse de l'abstention au Mali doit se focaliser sur l'abstention-sanction et non sur l'abstention-dépolitisation.

Pour ce faire, on s'attachera à analyser d'une part le comportement des électeurs, et d'autre part, l'attitude de la classe politique.

²⁹³ TRAORE, M. et DIABY, S.M. « Les Élections au Mali. Pourquoi le taux de participation est toujours si bas ? »

Fridrich Erbert Stiftung, Mali. 2011

PARAGRAPHE II

DES SCRUTINS EMPREINTS DE SUSPENSION

Jusqu'à l'avènement de la démocratie en 1992, voter n'avait pas d'autre signification que faire allégeance ou cautionner des décisions déjà prises au plus haut niveau de l'Etat.

De ce fait, l'électeur en était réduit au statut d'un simple sujet, n'exerçant pas ses droits et ses devoirs de citoyen.

En dépit d'une régularité des consultations électorales, les lois régissant les élections visaient essentiellement à assurer la pérennisation du régime en place.

C'est ainsi que lors des élections législatives de 2007 qui ont connu un taux d'abstention élevé, 33 % des 6,2 millions d'électeurs inscrits ont voté au premier tour, le 1er juillet, et le taux de participation a été encore plus faible au deuxième tour, le 22 juillet (entre 10 et 12 %, selon les estimations).

Quelque 900 observateurs, dont 200 observateurs internationaux, avaient supervisé le déroulement du scrutin et n'avaient relevé d'irrégularités de nature à entacher la sincérité. Mais la Commission électorale nationale indépendante (CENI) avait souligné dans son rapport préliminaire de nombreuses irrégularités.

Si ces allégations n'ont pu être étayées par des preuves tangibles, toujours est-il que depuis, le doute et la méfiance n'ont cessé de marquer chaque scrutin avant même qu'il ait lieu.

A - Des pratiques électorales décriées

Le bourrage des urnes, l'achat des voix, les promesses "sonnantes et trébuchantes" furent des pratiques couramment décriées par les médias et la société civile.²⁹⁴

Par ailleurs, l'administration publique supposée être neutre est en période électorale, se trouve fortement instrumentalisée. Dans pareille situation, une partie de l'électorat se démobilise et s'abstient, aidée en cela par la faiblesse de l'offre politique.

Il faut noter que les partis politiques maliens, en dehors des échéances électorales, sont quasiment absents de la scène politique. Seuls ceux qui sont représentés à l'Assemblée nationale expriment timidement quelques points de vue. Mais leur manque de consistance et

²⁹⁴ Voir les journaux L'Indépendant du 14 mai 2007 et le Républicain du 21 mai 2007 ainsi que André ROY « La société civile dans le débat politique au Mali », Cahiers d'études africaines. 2005. P.87

leur suivisme à l'égard de la majorité au pouvoir à plus contribuer à les discréditer qu'à les rapprocher des citoyens.

Ceux-ci s'abstiennent car ils ont bien conscience que les politiques qui seront mises en œuvre ne seront pas en concordance avec leur vote. Pourquoi voter aux élections alors que le pouvoir des partis politiques est illusoire et que le jeu politique est désamorcé et qu'en pratique, l'Assemblée Nationale est une institution sans réels pouvoirs décisionnels ?

Les positions ambiguës de certains partis à l'égard des élections a également fortement contribué à nourrir le sentiment de défiance des citoyens à l'égard des élections²⁹⁵.

B – L'ambiguïté de certains partis politiques

En 2007, l'Union pour la République et la Démocratie (URD), officiellement troisième force politique du pays, avait pris la décision de ne pas présenter de candidat aux élections présidentielles, suscitant en son sein de véritables tensions internes.

La non-participation de son fondateur Soumaïla CISSE aux joutes électorales (il a préféré soutenir la candidature de ATT) a provoqué, chez beaucoup de militants et électeurs URD, une réelle frustration, les convainquant que les dés étaient jetés d'avance en faveur du candidat ATT.

D'autres formations politiques avaient d'ailleurs fait de même²⁹⁶, et il est aisé de comprendre que ces retraits de la course présidentielle ont pu laisser les électeurs penser que les partis ont peu d'ambition, qu'ils n'ont pas le courage de leurs opinions se contentant de recevoir quelques gratifications symboliques et financières en échange du soutien au candidat désigné par d'autres.

Pour toutes ces raisons, il est loisible de constater que les partis politiques maliens n'étaient pas parvenus à convaincre les citoyens durant les campagnes électorales et encore moins à les mobiliser le jour du scrutin.

Toutefois, la situation quelque peu nuancée des zones rurales, s'explique par le fait que ces régions obéissent à d'autres logiques : le lien social et communautaire y est autrement plus

²⁹⁵ Il s'agit notamment des alliances contre nature, opposition – majorité qu'on a pu voir lors des seconds tours d'élections présidentielles ou lors de la constitution de listes communes aux élections législatives ou communales.

²⁹⁶ L'ADP est née : Objectif un second mandat pour ATT, Journal Le Républicain (Mali), 11 décembre 2006

fort. Ce lien est encore marqué de l’empreinte de “loyautés primaires”²⁹⁷, qui vont des liens familiaux élargis à l’appartenance à une même confrérie, en passant par le village et la région. Ainsi la notabilité du candidat a-t-elle beaucoup plus d’importance que le parti auquel il est membre. D’ailleurs certains partis politiques n’hésitent pas à jouer sur les liens ethniques ou tribaux pour mobiliser l’électorat.

On peut enfin ajouter que la crise de 2012 est survenue dans un contexte préélectoral où l’inquiétude des pouvoirs publics, des partenaires internationaux et des acteurs non étatiques, face à l’abstention était bien vive. Inquiétude, il est vrai, décuplée par la perspective d’un scrutin aux enjeux importants.²⁹⁸

C’est au demeurant, la raison pour laquelle le gouvernement s’était lancé, bien avant l’heure, dans une campagne tous azimuts pour convaincre les électeurs de voter : campagnes télévisées et radiophoniques, messages sur les téléphones portables, recensement, leçon de civisme dans les écoles, bus itinérants dans les rues.

Révélaient une prise de conscience des gouvernants, cette campagne butte sur les limites inhérentes aux solutions de demi-mesure, car elle néglige le problème de fond à savoir la crise de confiance.

Cette crise de confiance entre gouvernants et gouvernés aurait pu connaître un dénouement moins tragique si l’une des réformes majeures, lancée depuis 1992, avait pu être mieux conçue et menée à terme : la décentralisation.

²⁹⁷ Dans un tel contexte, les relations reposent sur les liens de parenté ou d’alliance, qui fondent toute l’organisation sociale, notamment dans sa dimension politique. En effet, l’individu ne reconnaît pas d’autre autorité légitime que celle de sa famille, de son clan ou de sa tribu. Par conséquent, il se soumet en premier lieu aux décisions prises ainsi qu’aux règles édictées dans ce cadre.

²⁹⁸ La lutte contre la corruption, le problème du Nord et le chômage des jeunes étaient les principales thématiques devant être débattues entre les différents candidats.

SECTION II

LA MONTEE DE L'INCIVISME

La notion d'incivisme est polysémique car définie à la fois par plusieurs domaines disciplinaires. Les mots « civisme » tout comme « incivisme » ont pour racine « civis » qui signifie en latin, celui qui a droit de cité. La civilité renvoie donc à la relation à autrui.

Elle désigne l'ensemble des règles et des comportements de la vie en communauté. Le civisme, selon le dictionnaire Larousse (1990), désigne : « le respect du citoyen de la collectivité dans laquelle il vit, et ses conventions, dont notamment sa loi. »

Cette expression, qui s'applique au respect de la « chose publique » et à l'affirmation personnelle, relève du respect d'autrui dans le cadre des rapports privés. A partir de cela, le civisme désigne tout aussi bien le respect, l'attachement que le dévouement du citoyen pour son pays ou pour la collectivité dans laquelle il vit. Si la définition traditionnelle de civilité renvoie à l'observation des convenances, bonnes manières en usage dans un groupe social, le terme incivilité lui n'est pas aisé à définir.

Le Larousse (1990) le définit comme « un ensemble de nuisances sociales extraordinairement variées qui ne blessent pas physiquement les personnes, mais bousculent les règles élémentaires de la vie sociale qui permettent la confiance. »

Dans un tel contexte, l'incivisme est l'absence ou le manque de civisme, un manque de respect pour la chose publique, ses représentants et ses représentations symboliques. C'est aussi l'état de ce qui concerne le mauvais citoyen dans son rôle dans la vie publique.

Enfin, le citoyen incivique est aussi un individu qui n'est pas dévoué envers la collectivité et l'Etat. De manière spécifique, la notion d'« incivisme » se rapporte à des comportements gênants, qui, bien que non sanctionnés pénalement, constituent de véritables infractions. A contrario, le civisme est une connaissance explicite de ses droits et devoirs vis-à-vis la société²⁹⁹.

²⁹⁹ BELLANGER Hélène, « Civisme : Vertu privée, d'utilité publique » Editions Autrement 2009. 240P

Quant à la citoyenneté, elle est le fait pour une personne d'être reconnu comme membre d'un Etat. Elle est intimement liée à la démocratie, que le régime soit républicain ou monarchique. Le civisme et l'incivisme, la civilité et l'incivilité sont des notions appartenant au débat sur la citoyenneté puisqu'elles établissent les limites que l'individu respecte ou franchit.

Cependant, la garantie des droits par l'Etat est aussi soumise au maintien de sa légitimité. Le civisme peut s'entendre de plusieurs manières : soit le comportement de personnes politiques ayant un rapport spécifique à l'Etat et exprimant le dévouement à la chose publique ; soit le comportement de personnes ayant un rapport avec l'Etat et exprimant alors le sens des devoirs collectifs au sein de la société.

Le civisme est la marque du respect de l'individu face à la collectivité. L'incivisme peut aussi se développer quand des citoyens sont dans des situations personnelles critiques ne leur permettant pas de subvenir à leurs besoins les plus élémentaires.

Interprétées comme un déficit de citoyenneté, les incivilités engendrent une méfiance croissante à l'égard des institutions et incitent au repli sur soi. La norme collective n'est plus clairement définie et laisse une zone floue de plus en plus importante.

Des comportements incivils peuvent être « promus » par une mise en perspective disproportionnée de la part de médias recherchant le sensationnel.

Il nous faut donc insister sur l'affaiblissement de la légitimité des institutions.

En effet, conséquence de l'affaiblissement de la citoyenneté, de la banalisation des incivilités et des incivismes, de l'individualisme poussé à l'extrême, une défiance généralisée s'est installée envers les institutions et la classe politique.

La recherche et l'instauration d'un lien identitaire ont pour finalité l'amélioration du bien commun du groupe sans rejet de l'Autre.

L'objectif est de rassembler pour construire une citoyenneté ensemble malgré les différences, avec des devoirs et des droits. La citoyenneté s'inscrit dans le sillage de l'identité nationale.

Elle répond positivement à ce respect de l'identité individuelle, à ce partage des valeurs, et c'est une composante majeure du lien identitaire qui donne à chaque individu le sentiment d'appartenance et sa place dans le corps social.

PARAGRAPHE I

LA DIVERSITE DES FACTEURS EXPLICATIFS

Il apparaît, de notre point de vue, que la montée des actes d'incivisme qu'a connu le Mali trouve essentiellement ses sources dans trois phénomènes : la négation des valeurs traditionnelles, la mauvaise gouvernance des élites politiques et la faillite de l'éducation familiale.

A – La négation des valeurs traditionnelles

Le citoyen malien, de quelque bord culturel qu'il soit, a longtemps vécu en parfaite harmonie avec lui-même, la nature et ses croyances. Les valeurs traditionnelles faisaient autrefois office d'autorité et assurait la cohésion sociale. Mais progressivement, le pays a connu de profondes mutations sociales du fait notamment de la forte urbanisation, conséquence d'un exode rurale sans précédent. Les villes sont devenues des lieux de rencontre et de brassage de populations venues de tous les horizons.

Cette forte urbanisation a contribué à déconstruire les valeurs et les repères traditionnels pour finalement donner naissance à une nouvelle culture aux contours mal définis, caractérisée par un matérialisme excessif, dans laquelle l'éducation morale, socle des valeurs traditionnelles, est reléguée au second plan. Or, il est difficile d'envisager l'éducation civique sans une éducation morale préalable. On se retrouve alors face à une société sans repères dans laquelle aucun principe n'est sacré, où tout semble pouvoir être remis en cause. Le consensus social sur le corpus des valeurs, qui jouait le rôle de ciment social et fournissait un ensemble de valeurs communes partagées, a été foulé au sol.

Avec l'effritement des valeurs comme le respect dû aux anciens, la solidarité, l'honneur, le respect de la parole donnée, la société malienne, à l'image de beaucoup de sociétés africaines, a, en quelque sorte, perdu ses repères moraux. L'avènement de la démocratie, qui aurait pu développer chez le citoyen un esprit de civisme et une considération plus marquée à l'égard de la chose publique, a plutôt conduit à poser un regard critique, voire méfiant, sur les legs des valeurs ancestrales.

B - La mauvaise gouvernance des élites politiques

La mauvaise gouvernance des élites politiques n'est pas l'apanage du Mali, mais en dehors du régime de Modibo KEITA, qui accordait une plus grande attention aux bien publics, les pouvoirs qui l'ont succédé n'ont pas fait preuve d'une grande rigueur dans la gestion publique.

L'intégrité morale de Modibo KEITA, enseignant devenu homme d'Etat, a été salué par de nombreux témoignages. Sous sa gouvernance, il y'avait, comme nous l'avons précédemment relevé, des erreurs, mais la majorité des maliens avait la conviction en sa capacité à prendre son destin en main. L'avènement de la démocratie en 1992 a promu la culture de l'intérêt individuel souvent au détriment de l'intérêt collectif et engendré un reniement des valeurs de patriotisme et d'intégrité. Or, la défense de l'intérêt général est un des principes indissociables au civisme. Lorsque le citoyen estime que l'autorité publique ne défend plus ces principes, il se convainc à ne plus les respecter. C'est à la puissance publique qu'il appartient de montrer l'exemple. On peut également souligner que, dans le secteur si essentiel de l'éducation, dont l'une des missions premières est d'incarner la citoyenneté (à travers notamment ses cinq attributs que sont la responsabilité civique, le rapport à l'autre, l'engagement social, le savoir, l'attitude patriotique), afin de la promouvoir, l'incivisme n'a cessé de croître.

C - La perte de l'autorité parentale

Il est largement admis que l'éducation morale demeure le socle de l'éducation civique. Cette éducation morale tire sa source dans la famille. C'est en effet dans le cercle familial que l'enfant apprend les premières règles de vie commune suivant les orientations et l'exemple de ses parents. Ce sont donc les parents qui ont la charge d'accompagner l'école dans la formation morale et civique de l'enfant. Comblent les insuffisances de l'institution scolaire en la matière relève aussi de leurs prérogatives. C'est également les parents qui, à défaut de pouvoir exercer un contrôle sur l'éducation de leur enfant, doivent travailler à en minimiser l'impact négatif.

En somme, ce sont les parents qui fournissent à l'enfant les premiers éléments de discernement du bien et du mal. Ce sont eux qui lui permettent d'acquérir les premières attitudes et aptitudes favorables au respect des règles de la vie sociale.

Dans la famille, l'enfant apprend ainsi à prendre conscience de l'existence de l'autre, des droits de l'autre et de ses obligations vis-à-vis de l'autre.³⁰⁰ C'est donc là que la citoyenneté, source du lien social, prend naissance. Mais le constat est que de nombreux couples, en milieu urbain et semi-urbain, confient l'éducation de leurs enfants aux aides-familiales (elles-mêmes en général mineures) dépourvues de compétences en la matière.

Par ailleurs, l'école, institution sur laquelle les parents fondent leurs espoirs, possède ses propres limites et contradictions, en raison principalement d'un manque de moyens humains et financiers, ce qui engendre beaucoup de déperditions. Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer la forte présence des enfants dans les rues des villes du pays et sur les sites aurifères.

Plus dramatique, en ville comme en campagne, une conception erronée de la liberté a pris forme. Ainsi a-t-on pensé et promu une certaine notion des droits de l'enfant qui a sapé les bases de l'autorité parentale. L'enfant est totalement libre de ses mouvements, sort quand il veut, va là où il veut, regarde le film qu'il veut à la télévision, juge toutes les décisions de ses parents, s'habille comme il veut. Ce semblant de modernité, qui interpelle la responsabilité des adultes, a œuvré à leur faire perdre toute crédibilité dans l'éducation de leurs enfants. Ce qui a conduit à un affranchissement de ces derniers de la tutelle familiale. Or, un enfant qui n'a pas d'égard pour ses parents, n'en aura pas pour des autres et encore moins pour les institutions de son pays.³⁰¹

Faut-il revenir à l'époque où l'éducation de l'enfant incombait à toute la société, où partout et en tout temps, chaque adulte se faisait le devoir de veiller à la bonne conduite des plus jeunes ? Ce serait bien sûr une utopie, mais il est devenu nécessaire, pour la cohésion sociale, de s'en inspirer quelque peu, d'autant plus que le rôle social de l'institution scolaire a été complètement occulté.

³⁰⁰ TRAORE Adama Fankéle « *Rôles et responsabilité des parents dans l'éducation en Afrique noire* » L'Harmattan. 2013. 112 P

³⁰¹ Fodé Diawara, « *Le Manifeste de l'homme primitif* ». Grasset 1972. 256p

PARAGRAPHE II

LE RÔLE ESSENTIEL DE L'INSTITUTION SCOLAIRE OCCULTE

La prégnance, l'ampleur et la complexité de l'incivisme au Mali, ont limité les possibilités d'une réponse définitive à lui apporter. Ce n'est pas pour autant qu'il fallût s'interdire de rechercher les voies et moyens susceptibles de renforcer la résilience vis-à-vis du fléau. D'ores et déjà, il convient de se convaincre que l'institution scolaire ne saurait être, en la matière, la panacée. N'étant qu'une partie du problème, elle ne saurait en être à elle seule la réponse. Elle a longtemps été considérée, par les autorités maliennes, à tort, comme l'unique responsable de l'incivisme. Tous les espoirs étaient fondés sur cette institution pour répondre au fléau. Pourtant, au Mali, le rôle de l'école dans l'éducation à la citoyenneté est bien en deçà des attentes.

L'éducation civique et morale (ECM) est certes enseignée dans les établissements scolaires, mais de façon peu soutenue puisqu'elle ne constitue qu'entre 2,51% et 3,77% de l'horaire hebdomadaire dans le fondamental³⁰².

Quant au niveau secondaire général, technique et professionnel, les cours d'ECM sont enseignés en une seule séance de deux heures par semaine. Cet enseignement n'est d'ailleurs pas obligatoire, il est laissé à l'appréciation du maître. Cependant, on ne peut nier le rôle essentiel qu'elle peut jouer pour réduire les espaces d'expression de l'incivisme dans la société malienne.

A – L'absence d'une véritable éducation à la citoyenneté

L'éducation à la citoyenneté est un ensemble de connaissances, d'aptitudes, d'attitudes qui permettent à l'enfant de reconnaître les valeurs requises pour la vie commune et d'effectuer des choix et d'agir dans ce respect.

En somme elle vise à sensibiliser aux valeurs requises dans la vie commune au sein de la société, elle vise à former des hommes et des femmes responsables et apte à prendre en main leur destin.

³⁰² Bureau de l'UNESCO au Mali « Rapport final du Séminaire sur l'enseignement en République du Mali » Bamako 2009.

Selon le Bureau International du Travail (BIT), les valeurs que l'école doit privilégier si elle veut s'engager dans une éducation à la citoyenneté sont les suivantes :

1) Les droits humains : c'est l'axe organisateur de l'éducation à la citoyenneté ; ce sont des règles qui organisent les rapports entre les hommes, ils permettent un mieux vivre ensemble, rendent possiblement réalisable la relation entre l'éthique personnelle de chacun et les lois qui régissent les rapports sociaux ; il s'agit donc des valeurs vers lesquelles tendent les volontés humaines. Le citoyen doit connaître les concepts et le contenu des droits de l'homme dans les textes juridiques, les valeurs de justice, de liberté, de solidarité, etc....

Il doit les promouvoir à travers le respect de soi, de l'autre, à travers le règlement intérieur dans la vie associative à l'école ; assumer, ses responsabilités, user de la liberté d'expression à travers le journal scolaire, le conseil de classe, le conseil de coopération, le conseil d'étudiants ou le foyer socio-éducatif, les clubs comme les clubs E I P, Environnementaux...

2) Les valeurs démocratiques : ensemble de valeurs que chacun peut s'approprier, les transformer selon son génie propre, les adapter. C'est un système social, politique, qui restitue libertés et pouvoirs de décisions l'ensemble des acteurs sociaux, qui reconnaît les décisions émanant du dialogue institutionnalisé, prônant l'initiative et l'exemplarité. Elle suppose les libertés publiques et la séparation de pouvoirs, des élections libres et périodiques. C'est une façon de vivre ensemble avec le respect de l'autre avec un débat et une culture du dialogue. Elle est liée aux droits humains, leur offre un cadre, mais le respect des droits humains entraîne aussi la démocratie.

3) La paix. C'est plus que l'absence de guerre, c'est une situation où les conflits sont réglés par la non-violence, elle est liée aux droits de l'homme et à la démocratie, c'est la résultante d'un ensemble de conduites démocratiques inspirées de droits humains, elle naît du respect de droits humains, du développement. L'apprentissage de ces dimensions de la citoyenneté faisant défaut au Mali, il importait de changer de paradigme pour passer de l'instruction à l'éducation morale et civique, dès lors qu'il est incontestable que l'école est de plus en plus le lieu idéal de socialisation des futurs adultes.

B – Quelques initiatives à la portée limitée

Certaines initiatives ont été prises par le gouvernement pour améliorer l'éducation à la citoyenneté mais leurs impacts ont été très faibles. Au nombre de ces initiatives : la Campagne Nationale d'Education Civique (CNEC) et le Programme national d'éducation à la citoyenneté (PNEC)

1) La Campagne Nationale d'Education Civique (CNEC) : elle était censée être une activité clé du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). Bien que son intitulé ne l'indique pas, la CNEC devait poser les jalons d'un vrai programme l'éducation à la citoyenneté. Organisée autour des élections communales du 30 mai 2004, cette campagne avait comme double objectif d'une part de hausser les taux de participation aux élections communales (les taux aux consultations précédentes n'ayant jamais dépassé les 43%) et d'autre part, de motiver les maliens à devenir des acteurs permanents de leur développement au niveau de la commune.

Pour ce faire, la CNEC avait retenu trois principaux domaines d'intervention : les élections, avec pour but d'expliquer aux maliens l'importance du vote comme « première expression » de la citoyenneté, la décentralisation, visant à intéresser les citoyens au processus de décentralisation, à la démocratie locale aux droits et devoirs des élus et des administrés, de même qu'aux débats du conseil communal, et la citoyenneté.

En axant sa stratégie de communication sur ces trois thèmes, le MATCL a élargi le champ de la campagne au-delà de l'enjeu électoral et a commencé à prendre en compte des questions sociales et de développement telles que l'exclusion de certains groupes et les notions d'égalité/équité homme-femme.

Il a également fait de la CNEC un évènement fédérateur, en confiant la planification et la gestion de la campagne à un comité national et des démembrements régionaux composés de représentants de l'administration et des organisations de la société civile et en s'assurant du concours de nombreux bailleurs de fonds.

Malgré des objectifs louables, on retiendra, comme seul succès de cette campagne, la diffusion à la télévision nationale, d'une série de courts métrages illustrant les péripéties d'un village dont les membres n'ont pas voté aux élections, et qui se retrouvent, du fait de leur abstention, avec un fou comme autorité démocratiquement élue.

2) Le Programme national d'éducation à la citoyenneté, également lancé par ministère de l'administration territoriale et des Collectivités locales, s'étalait sur deux années (2005-2006) et se présentait comme la suite logique du CNEC. A travers six volets, (télévisuel, boîtes à images, jeunes citoyens, mariages collectifs, vidéo, radio), le PNEC s'adressait à toute la population, mais visait particulièrement les femmes et les jeunes. Son objectif était de créer des espaces de dialogue entre les citoyens et l'Etat sur leurs droits et devoirs respectifs et sur les valeurs qui fondent leur appartenance commune au Mali.

L'ambition affichée par le Programme était de former les citoyens afin qu'ils comprennent leur environnement politique et juridique, et adhèrent aux valeurs démocratiques en se montrant capables d'actions d'engagement et d'actions transformatrices dans leur milieu. Concrètement, il s'agissait de faire acquérir par les Maliens des connaissances civiques, de développer en eux des habilités, des attitudes et des valeurs leur permettant de participer à la construction d'une démocratie juste et équitable³⁰³.

Dans son plan d'activité, 28 thèmes d'émissions diffusées sur l'ORTM devaient constituer l'ossature du volet télévisuel. Quant à la campagne radio, elle devait impliquer 50 radios locales. 3500 villages et fractions devaient bénéficier de séances d'animation de proximité. Les séances de projection vidéo étaient également prévues et devaient concerner 180 villages. Enfin un projet dénommé « Jeunes citoyens », devait mettre en compétition 9 à 10 lycées autour des problèmes de citoyenneté préoccupant les communautés au niveau local. Sans être un échec total, le CNEC et le PNEC n'ont pas atteints les résultats escomptés. L'appréciation sur leurs bilans est plutôt mitigée. C'est du moins ce qui ressort de l'analyse des indicateurs de suivi publiée par la Cellule de la Planification de la Statistique (CPS) du MATCL.³⁰⁴

³⁰³ Selon le coordonnateur du Programme, Sounkalo CISSOUMA, le développement des connaissances civiques consiste en ce que les citoyens comprennent leur environnement politique et se l'approprient. « Le développement d'habilités implique que les citoyens utilisent leurs connaissances civiques, leurs attitudes et valeurs civiques pour améliorer leur participation dans le processus politique qui inclut à la fois l'action en groupe, la surveillance et l'influence des politiques ». Interview parue dans le quotidien national l'Essor du 15 mars 2005

³⁰⁴ Rapport d'activité de la CPS sur l'année 2006.

CHAPITRE II

LA FRAGILISATION DE LA COHESION SOCIALE

Selon le sociologue Emile DURKHEIM, la cohésion sociale est la nature et l'intensité des relations sociales qui existent entre les membres d'une société dans son sens pluriel.

Ce concept est utilisé au sens large sans connotations pour signifier l'intensité du lien social, c'est-à-dire, les interactions entre les individus.³⁰⁵

Dans son ouvrage "De la division du travail social" paru en 1893, le sociologue définissait la cohésion sociale comme « l'état de bon fonctionnement de la société où s'exprime la solidarité entre individus et la conscience collective ».

Vu sous cet angle, la cohésion sociale s'obtiendrait par la confiance envers les institutions, qui consiste à disposer d'un capital social, c'est-à-dire l'action concertée d'hommes et de femmes capables de fournir des entraides sans en attendre un retour immédiat, par exemple dans le cadre de réseaux ou d'associations.

En cela, la cohésion sociale est un élément de pacification, les inégalités étant supposées être le fruit de la société. La lutte contre les inégalités devient, alors, l'un des fondements de l'action politique, cherchant à donner suffisamment de liberté à l'individu pour qu'il puisse se réaliser. La cohésion sociale a donc pour but de contribuer à l'équilibre et au bon fonctionnement de la société, à lutter contre les inégalités, et à corriger les déséquilibres produits par cette même société. Dans le contexte de la crise malienne de 2012, il n'existe pas d'études scientifiques établissant une évaluation de l'intensité de la fracture sociale, cependant, certains constats permettent de se forger une opinion sur les facteurs inhibiteurs qui ont constitué les germes d'un éclatement, ou du moins d'une fragilisation de la cohésion sociale.

Nous en évoquerons essentiellement deux : la montée des inégalités sociales (section 1) et l'immixtion du religieux dans la sphère politique (section 2).

³⁰⁵ L'expression « cohésion sociale » a pris place dans les débats publics depuis 1893 (Emile Durkheim) et reprise en 1983, un siècle après, par Gérard Mendel qui parlait de la "dilacération toujours plus grande du tissu social".

SECTION I

LE DEVELOPPEMENT DES INEGALITES SOCIALES

Les sociologues définissent les inégalités sociales comme une différence dans l'accès à des ressources sociales rares et valorisées, ressources, entendu au sens le plus large, incluant toutes les possibilités d'actions humaines : politique, économique, culturelle, sociale, etc.

Les inégalités sociales sont donc le résultat d'une distribution inégale des ressources au sein d'une société.³⁰⁶

A l'inégalité des individus entre eux déjà établie s'ajoute, autrement déterminante, la division radicale entre possédants et non possédants, riches et pauvres.

L'inégalité, dès lors, devient le principe structurant des sociétés civiles et traverse, dans toutes ses dimensions, la condition de l'homme moderne.

L'inégalité sociale est donc un frein à la cohésion sociale qui est le ciment de la société, sa condition d'existence. C'est elle qui fait que, malgré leurs différences, les individus ont le sentiment d'appartenir à un groupe, une collectivité et de se sentir reliés aux autres par une destinée commune.

En quoi les inégalités sociales ont-elles pu être déterminantes dans la crise malienne de 2012 ? C'est en substance à cette interrogation que nous tenterons de répondre dans les développements qui suivent, en nous référant tout d'abord aux conclusions du rapport sur l'Indice de Développement Humain (IDH), publié par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Ce rapport, qui a été lancé comme alternative aux indicateurs conventionnels de développement, telles que le niveau de revenus et le taux de croissance économique, représente une volonté de définition plus large du bien-être et fournit une mesure composite de trois dimensions de base du Développement humain : la santé, l'éducation et le revenu.³⁰⁷

De nombreux pays ont enregistré des gains importants selon les critères de l'IDH, en dépit d'une croissance modeste du revenu, tandis que d'autres, affichant pourtant une solide

³⁰⁶ Comme le rappelle le sociologue Max Weber : « L'homme heureux se contente rarement du fait d'être heureux ; il éprouve de surcroît le besoin d'y avoir *droit*. Il veut aussi être convaincu qu'il « mérite » son bonheur, et surtout qu'il le mérite par comparaison avec d'autres. Et il veut donc également pouvoir croire qu'en ne possédant pas le même bonheur, le moins fortuné n'a que ce qu'il mérite. Le bonheur veut être « légitime ». *Sociologie des religions*, Gallimard, 1996, p. 337-338.

³⁰⁷ « Notes techniques du calcul de l'IDH (Rapport sur le développement humain 2011, pp.185-195) »

performance économique au cours de plusieurs décennies, ont échoué à la traduire en termes d'espérance de vie, de scolarisation et de niveau de vie général.

En 2010, la République du Mali occupait dans le classement de l'IDH, la 160ème place sur les 169 pays disposant de données comparables.³⁰⁸

A titre de comparaison, en 2009, il occupait le 178e rang sur 182.

Ce classement avait, en son temps, choqué le gouvernement malien qui n'avait pas hésité à exprimé sa surprise et son rejet du contenu du Rapport mondial sur le Développement humain.

En décembre 2011, c'est à dire quelques mois avant les évènements de 2012, une importante étude avait été réalisée par l'Observatoire du Développement Humain Durable et de la lutte contre la pauvreté (ODHD) en partenariat avec la cellule technique du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).

Cette étude avait pour titre : "Inégalités, disparités géographiques et pauvreté au Mali" et était dirigée par Zoumana B. FOFANA, éminent économiste malien.

Les conclusions qui en ont résulté mettent en évidence la pauvreté dans le milieu rural et précisément chez les paysans. Selon cette étude, 81,2% des pauvres du Mali seraient issus du monde paysan.

La région de Sikasso qui regorge le plus de potentialités économiques serait, paradoxalement, celle où l'incidence de la pauvreté a été la plus élevée en 2010 (83,8%), viennent ensuite la région de Ségou (47,0%) et celle de Mopti (46,6%).

L'analyse de la distribution des revenus, estiment les enquêteurs, met en lumière des inégalités entre milieu urbain et milieu rural et entre les différentes régions administratives.

L'étude précise par exemple qu'en 2010, le montant des dépenses par tête en milieu urbain était le double de celui observé en milieu rural.

Par ailleurs, l'analyse des dépenses par tête selon le sexe du chef de ménage révèle l'ampleur des inégalités entre hommes et femmes.³⁰⁹

L'étude nous apprend surtout qu'au Mali, les inégalités n'ont pas trait qu'aux seuls revenus.

L'analyse des conditions de vie des Maliens, fait également apparaître d'importantes disparités entre zones géographiques, sexes, catégories sociales et catégories socio-professionnelles.³¹⁰

³⁰⁸ Classement 2010 des pays selon l'IDH

³⁰⁹ D'après cette étude, pour les ménages dirigés par une femme, le montant des dépenses par tête est de 242 884 FCFA en 2010 contre 223 153 FCFA pour un homme.

Ces inégalités se manifestent également dans plusieurs secteurs mais sont surtout perceptibles dans le domaine de l'accès à l'éducation, aux soins de santé, à l'eau potable, à la justice équitable, au logement, au foncier, dans le domaine du traitement salarial, l'accès au crédit, etc.

Nous nous contenterons, pour notre part, d'évoquer trois secteurs qui nous semblent les plus emblématiques : la santé, l'éducation et l'emploi des jeunes.

PARAGRAPHE I

LES INEGALITES DANS LE SECTEUR DE LA SANTE

La santé est un des principaux indicateurs de bien-être qui a une valeur intrinsèque et dont un minimum doit être garanti pour tous les citoyens, y compris les plus démunis.

La couverture universelle, entendue dans le sens des populations touchées, suppose l'existence d'un cadre propice à la confiance et à la bonne gouvernance.

La Constitution malienne dispose en son article 17 que : "la Santé est un droit inaliénable pour le citoyen".

Dans le même sens, La Déclaration universelle des Droits de l'Homme (article 12), la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (article 16), auxquelles le Mali a souscrit, reconnaissent à toute personne humaine, le droit de jouir du meilleur état de santé physique, mentale et sociale.

L'adhésion du Mali à l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) au lendemain de son accession à la souveraineté nationale et internationale en 1960, procède de cela.

Il en est ainsi, de l'adoption de la Déclaration d'Alma Ata en 1978, sur la stratégie de revitalisation des soins de santé primaires et l'objectif de la santé pour tous à l'An 2000.

La politique sectorielle de la santé traduite en Loi d'Orientation N°020-49 sur la santé du 22 juillet 2002, prône en son article 2 les principes fondamentaux d'équité, de justice, de solidarité et de participation de la population et de la société civile.

³¹⁰ Selon la catégorie socioprofessionnelle, c'est chez les employeurs qu'est observé le montant des dépenses per capita le plus élevé (406 304 FCFA), viennent ensuite les montants enregistrés au niveau des salariés du secteur public (373 264 FCFA), des salariés du secteur privé (332 349 FCFA).

Si dans l'ensemble, la qualité des soins s'est améliorée grâce à la réforme du système hospitalier, le constat est que les programmes et actions ne sont pas nécessairement construits selon une logique de réduction des inégalités d'accès aux soins de santé malgré un discours prégnant.

Les obstacles repérés vont du manque de culture des professionnels sur les inégalités sociales de santé, le fait que les actions sont souvent conduites en réponse à des sollicitations de partenaires, le fait que les éléments pris en compte (gratuité, proximité, etc.) donnent le sentiment de contribuer à réduire les inégalités sociales de santé alors que d'autres dimensions tendraient à les accroître et, enfin, le fait que certaines stratégies recommandées sont difficiles à mettre en œuvre (participation du public à l'élaboration d'une action).

Si l'on se réfère aux infrastructures sanitaires, le pays ne disposait en 2006, que de onze (11) établissements publics hospitaliers (pour une population d'environ 15 millions d'habitants).

Dans le domaine de la prévention, les maladies infectieuses infantiles graves pour lesquelles l'enfance paie le plus lourd tribut ont considérablement augmenté malgré les programmes de vaccination.

Pourtant dans le cadre de la lutte contre la maladie, plusieurs stratégies avaient été élaborées à l'image de la politique de riposte contre le VIH/Sida.

Le Cadre Stratégique National de lutte contre le VIH et le Sida (CSN), couvrant la période 2006-2010 élaboré en partenariat avec le secteur privé, la société civile et les partenaires techniques et financiers, a certes institué la gratuité du traitement antirétroviral contre le Sida mais la prise en charge de l'ensemble des cas éligibles diagnostiqués n'était pas effective.

Par ailleurs, d'autres actions ont été menées pour lutter contre, entre autres, le paludisme avec notamment l'appui de Malaria Training Center (un centre international de recherche, basé à Bamako et dirigé par le regretté Pr Ogobara DOUMBO) mais aussi la tuberculose, la lèpre, les maladies dites négligées, la cécité, la dracunculose, les maladies non transmissibles, dont l'hypertension artérielle, le diabète, la drépanocytose etc...

Outre une insuffisance de financement, l'une des raisons du retard en matière de santé au Mali, réside dans le dysfonctionnement et la faible performance du système de santé.

Une revue de la littérature montre que les ménages n'utilisent guère les services publics de santé (le nombre de consultation par personne par an oscillait entre 0,3 et 0,6 selon les régions). Les causes de cette faible utilisation, si elles sont relatives à la barrière financière, elles sont aussi, pour une grande part, relatives à la faible qualité des soins, notamment la qualité perçue par les usagers, ainsi qu'à la barrière géographique.

Plusieurs travaux montrent que de meilleurs résultats de santé seraient possibles en exploitant des marges, souvent importantes, qui existent en matière de gains d'efficacité.³¹¹

La sous-utilisation chronique de nombreux établissements de santé, notamment en zone rurale, et qui peut coexister avec des structures surchargées, alors même que l'état de santé est médiocre, interroge les pouvoirs publics.

Ainsi, 40% des décès des enfants de moins de cinq ans surviennent avant l'âge de un mois (décès néonataux) alors qu'ils pourraient être évités par un suivi attentif de la mère et de l'enfant (Selon le Rapport de l'OMS, 2012).

Par ailleurs, les principales causes de la mortalité postnatale sont dues aux maladies diarrhéiques, infections respiratoires, paludisme et malnutrition. Les interventions sont connues, efficaces et en théorie simples à mettre en place et pas toujours coûteuses.

Mais en pratique, malgré des efforts observés depuis une dizaine d'années en termes de couverture de la population cible, les indicateurs de suivi des interventions préconisées montrent que cette couverture est encore très loin d'être universelle.

Ainsi, la proportion d'enfants de moins de cinq ans dormant sous moustiquaires imprégnées est faible (32% des enfants) et moins de 50% des enfants fiévreux ne reçoivent aucun traitement antipaludique (Rapport OMS, 2011, 2013).

En dépit des efforts appréciables, comme la gratuité de la césarienne effective depuis 2005 et celle du traitement anti palustre des enfants de 0-5ans et des femmes enceintes, le dispositif institutionnel ne réunissait pas les conditions idoines d'une lutte efficace, préventive des maladies, et la faible couverture de la population par les mutuelles de santé (en 2009, la couverture en mutuelles de santé était de 2,1%) a été un obstacle majeur.³¹²

En 2006, selon les résultats de l'EDSM-IV, environ la moitié des naissances a lieu ailleurs (surtout à domicile) par du personnel non qualifié.

Les données de Système national d'Information sanitaire (SNIS) indiquent un taux de 65% en 2010 et la part du budget santé dans le budget d'Etat ne dépassait guère 11,71 % en 2010 (ratio charges récurrentes).

³¹¹ Voir notamment les études de Dukhan, 2010 et Rapport de l'OMS sur le Mali, 2010.

³¹² Actes du Colloque intitulé « Financement de la santé dans les pays en développement et émergents », organisé au CERDI (Université d'Auvergne) les 12 et 13 mai 2011.

Ce taux est d'ailleurs inférieur aux 15% fixés par les Chefs d'Etat lors de la Conférence de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) à Abuja au Nigéria.³¹³

De fait et malgré quelques mesures prises par les autorités publiques, les disparités dans l'offre et l'utilisation des services de santé demeuraient très importantes creusant le fossé de l'inégalité sociale.

PARAGRAPHE II

LES INEGALITES DANS LE SECTEUR DE L'EDUCATION

L'éducation est avant tout un besoin social³¹⁴. Elle est l'action que la société exerce sur les enfants pour en faire ce qu'elle voudrait qu'ils soient. Cette action est, de ce fait, organisée autour d'un certain nombre d'idées, de sentiments et de pratiques que l'éducation doit inculquer à tous les enfants indistinctement à quelque catégorie sociale qu'ils appartiennent. On peut dire que l'éducation est l'organisation de la transmission d'un fonds historique commun, d'un patrimoine, de quelque nature qu'il soit. Elle crée un minimum de similitude entre les membres d'une même communauté. L'école moderne a introduit incontestablement une pratique nouvelle en matière d'éducation en Afrique et singulièrement au Mali. Elle a été une condition spécifique de transmission d'un savoir, au demeurant, étranger à la société malienne, en se greffant sur le système d'enseignement et de socialisation traditionnels.³¹⁵ De ce fait la fréquentation scolaire a d'abord été négativement perçue par la communauté, certains parents vivaient le recrutement de leur enfant comme une malédiction et priaient afin que l'enfant puisse leur revenir le plus tôt possible. Il ressort de ce qui précède que la perception que les ménages avaient de l'école et donc finalement leur motivation à envoyer leurs enfants à l'école et à les y maintenir a été longtemps négative.³¹⁶

³¹³ En avril 2001, les pays de l'Union africaine se sont rencontrés et se sont engagés à fixer comme objectif l'allocation d'au moins 15% de leur budget annuel à l'amélioration du secteur de la santé et ont exhorté les pays donateurs à accroître leur soutien. Des années plus tard, un seul pays africain a atteint cet objectif.

Vingt-six pays ont augmenté la part des dépenses publiques affectée à la santé et 11 l'ont réduite. Dans les neuf pays restants, il n'y avait pas de tendance évidente à la hausse ou à la baisse.

³¹⁴ DURKHEIM Emile "Éducation et sociologie" 1977

³¹⁵ COULIBALY Bakoroba, « Histoire de l'école malienne : les mutations d'un système » Soir de Bamako, 11 août 2008

³¹⁶ SALL Alioune, « Quelle école au Mali ?, Textes fondamentaux 1962-1994 » Bamako, SODIFI, 1994

Pour pallier à ses réticences et permettre une éducation de masse, les autorités de la première république ont fait de l'éducation un droit garanti par la Constitution (notamment en son article 18).

L'adoption en 1999 d'une loi dite Loi d'Orientation sur l'Education, a également consacré l'incorporation dans la législation nationale, des instruments juridiques internationaux afférents au droit à l'éducation.

En vue de donner effet à ce droit, le gouvernement malien a adopté une série de politiques et un certain nombre de mesures importantes.

La Lettre de Politique Educative du Mali publiée en avril 2006, a d'abord mis l'accent sur l'éducation de base, particulièrement l'enseignement fondamental, en accordant une priorité à la scolarisation des filles et la formation des femmes, à la formation initiale et continue des enseignants, à l'éducation des enfants aux besoins éducatifs spéciaux et à l'éducation non formelle.

Le Mali, en optant pour l'éducation de masse dans un contexte décentralisé, avait fait un choix ambitieux et reconnaissait ainsi l'importance du rôle et de la place des communautés et des collectivités territoriales, pour réaliser un changement profond, en vue de refonder son système éducatif.³¹⁷

Cette refondation était l'épine dorsale de la politique éducative du Mali, mise en œuvre à travers le Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC), dont le plan quinquennal est le Programme d'Investissement pour le Secteur de l'Education (PISE).

Dans le domaine de l'éducation formelle, les progrès enregistrés par le système éducatif en termes d'accès à l'éducation se sont traduits, entre 2002 et 2010, par une augmentation des effectifs d'élèves dans le premier cycle de l'enseignement fondamental.

En effet, les effectifs sont passés de 1,29 million à 2,114 millions dont 969 466 filles, soit une augmentation moyenne de 6% par an. La part des écoles publiques étaient de 65,47%, celle des écoles communautaires de 8,67% en 2009-2010.³¹⁸

Les effectifs du premier cycle ont atteint 2 392 208 élèves en 2012.

³¹⁷ BA Oumar Issiaka, « Une histoire de l'enseignement au Mali », éditions La Sahélienne - L'Harmattan, 2010, Paris.

³¹⁸ Source : *Annuaire statistique du Mali*, 2000, DNSI

Ce développement rapide des effectifs d'élèves du 1er cycle de l'enseignement fondamental a induit une pression accrue sur le second cycle où le nombre d'élèves est passé de 237 298 en 2002 à 582 613 en 2012.

C'est ainsi qu'à la rentrée scolaire 2011-2012, les besoins nouveaux en salles de classe au second cycle étaient estimés à 5 041 pour un ratio moyen de 50 élèves par classe.

Il a également induit une pression sur l'enseignement secondaire puisqu'en 2011 sur les 62 666 élèves réguliers, y compris ceux des écoles medersas admis au DEF, seulement 40.000 élèves avaient pu être orientés dans le secondaire.

On peut également noter qu'au Mali, l'offre éducative publique, c'est à dire les moyens humains et matériels offerts dans le cadre de la politique éducative ainsi que leur répartition quantitative et qualitative sur le territoire national et entre les différents groupes sociaux, était largement en déca des attentes. Cette défaillance s'explique par un certain nombre de facteurs parmi lesquels : l'inefficacité des ressources consacrées à l'éducation, la pénurie d'enseignants, le manque d'infrastructures scolaires, de matériels didactiques et pédagogiques.

La disproportion constatée dans l'étude statistique de 2009, entre le volume des dépenses publiques d'éducation et le rendement en termes de taux d'achèvement atteste la mauvaise gestion des ressources allouées à l'éducation. En 2010 plus de 89% des dépenses courantes de l'éducation étaient consacrées aux salaires des enseignants³¹⁹.

Cela signifie que les ressources consacrées aux investissements éducatifs, notamment les supports pédagogiques, les infrastructures scolaires et la formation des enseignants étaient trop faibles pour assurer une éducation de masse et de qualité.

En plus de la mauvaise gestion des ressources, existait la mauvaise allocation des ressources de l'éducation entre les différentes zones géographiques du pays : deux villages sur cinq disposaient en 2010 d'une école fondamentale à cycle complet.

Dans les zones rurales, le déficit d'infrastructures scolaires avait rendu difficile voire impossible la scolarisation des enfants, notamment les filles.

En milieu urbain ou péri-urbain, compte tenu des effectifs pléthoriques dans les salles de classe (en moyenne 64 élèves par classe) l'une des conséquences de la défaillance de l'offre scolaire résidait dans le recours à la double vacation. Cette méthode permettait la même classe par deux groupes d'élèves, un le matin et l'autre l'après-midi).

³¹⁹ Voir Rapport 2010 du Ministère de l'éducation de base, de l'alphabétisation et des langues nationales.

Par ailleurs, pour instaurer l'éducation primaire universelle (ambition de l'État), tout en répondant à l'objectif de l'éducation pour tous (un poste d'enseignant pour 40 enfants), il aurait fallu embaucher 27247 enseignants supplémentaires pour le système éducatif, soit une augmentation de 77% selon le rapport de l'Oxfam international (2009).

PARAGRAPHE III

LE CHOMAGE DES JEUNES ET L'IMPUISSANCE DES POUVOIRS PUBLICS A L'ENDIGUER

Durant les années précédant la crise de 2012, de nombreux jeunes maliens, du fait de l'absence de formations adéquates et d'un accompagnement approprié à la recherche d'emploi, se sont trouvés dans des situations de précarités extrêmes.³²⁰

En 2010, le Mali présentait un taux de chômage estimé à 60%³²¹ avec plus de 100 000 nouveaux diplômés, arrivant chaque année sur le marché du travail.

Pour y répondre, le gouvernement malien avait lancé plusieurs programmes coûteux qui n'avaient pas eu un grand impact. Compte tenu de la forte croissance de la population jeune (les jeunes âgés de 15 à 40 ans représentent 37% de la population totale), il devenait urgent pour les pouvoirs publics de repenser la politique de l'emploi en commençant par adapter la formation aux besoins exprimés par les entreprises, principales créatrices d'emplois.

Lorsque l'on analyse la structure de cette population suivant l'âge nous constatons que.

Cela représente d'immenses défis pour le gouvernement, en termes de création d'emplois durables et de qualité³²².

D'autant plus, quand on sait que les effets des crises économiques successives, n'ont pas été favorables à la prise d'initiatives pour l'emploi des jeunes.

A l'image de nombreux pays africains, la situation générale de l'emploi des jeunes est demeurée au Mali très critique et fortement marquée par une montée croissante du chômage et

³²⁰ Est considéré comme jeune tout individu âgé de 15 à 25 ans selon le BIT. Par contre au Mali, les jeunes sont des individus âgés de 15 à 40 ans selon les critères du gouvernement malien.

³²¹ Taux de chômage BIT: c'est le pourcentage de la population active qui ne dispose pas d'emploi, qui est en recherche active durant la période de référence donnée et qui est disponible.

³²² Institut international de planification de l'éducation : l'insertion professionnelle des jeunes-un défi permanent, lettre d'information, Vol.xxiii, n°2, avril-juin 2005, Paris, France.

du sous-emploi. Les perspectives d'entrée sur le marché du travail étaient loin d'être prometteuses.³²³

Lorsque l'on se réfère aux résultats de l'Enquête Permanente Auprès des Ménages (EPAM) datant de 2010, soit deux années avant le coup d'Etat, on note que 14% de la population jeune âgée de 20 à 29 ans restaient grandement touché par le chômage.

La situation de l'emploi des jeunes n'était donc guère reluisante au seuil de la crise de 2012. Quant aux déterminants du chômage, les différentes études menées insistent sur leur diversité. Il y'a en premier lieu l'inadéquation entre emploi et formation, mais également l'insuffisance chronique d'offres d'emploi ou l'inexpérience des jeunes diplômés.

Par ailleurs plusieurs difficultés émaillaient le parcours des jeunes dans leur processus de recherche d'emploi.

Il s'agit notamment du manque de financement (76,7%), du manque d'opportunités (13,7%), de l'inadéquation entre profil et offre d'emploi et bien d'autres entraves.

Les résultats de l'étude de l'EPAM révèlent également que ce sont surtout les jeunes issus des milieux ruraux qui sont les plus touchés par le chômage, notamment parce qu'ils avaient une grande méconnaissance des organismes et programmes œuvrant dans le cadre de la promotion de l'emploi.

Le déséquilibre entre l'offre éducative et les emplois disponibles dans l'économie avait ainsi créé des situations de chômage et de sous-utilisation des qualifications disponibles³²⁴.

Toujours selon l'étude de l'EPAM, il existait annuellement, environ trois fois plus de jeunes sortants de l'enseignement supérieur que d'emplois de cadres offerts et 1,7 fois plus de jeunes sortants de l'enseignement secondaire et du second cycle du fondamental que d'emplois d'ouvriers qualifiés par an.

Ce qui fait que seuls 41% des sortants de l'enseignement supérieur pouvaient prétendre à un poste de cadre. Les 59% restants étaient sans emploi ou occupaient des emplois qui ne nécessitent pas un tel niveau de qualification.

En ce qui concerne les sortants de l'enseignement secondaire, le taux de chômage était également élevé avec un taux d'insertion professionnelle de l'ordre de 16%.

Il faut également noter que de nombreux jeunes, notamment diplômés, étaient en manque ou tout au plus ne disposaient pas d'informations suffisantes sur les prestations offertes par les

³²³ « Rapport d'évaluation finale du Programme Emploi-Jeune » Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, juillet 2009

³²⁴ WEYER, Francis. « Education et insertion professionnelle au Mali : jeu des trajectoires, enjeu familial et inégalités », Karthala, Paris. 2011

organismes dédiés, en termes d'appui conseils et de formations notamment sur des modules fondamentaux (techniques de recherche d'emplois, de comptabilité de base et de gestion d'entreprise).³²⁵

Les modalités d'accès aux différents dispositifs d'insertion étaient jugées complexes par la grande majorité des publics cibles, car destinées à un public urbain et instruits.³²⁶

Les services chargés de la promotion de ces dispositifs opèrent surtout au niveau des capitales régionales alors que la majorité des jeunes maliens vivent dans le milieu rural.

Enfin, au nombre des déterminants du chômage des jeunes on peut observer le manque d'investissement dans les dispositifs porteurs d'emplois.

Par exemple, l'acquisition de qualifications professionnelles à travers l'apprentissage et la reconversion, qui constituait un des axes majeurs de la politique de promotion de l'emploi des jeunes restait, de façon paradoxale, insuffisamment prise en compte au niveau des financements nationaux. Tout cela a négativement impacté les ressources financières prévues au titre de 2012 pour ces activités.

On note ainsi le budget des services publics de l'emploi et de la formation professionnelle ne consacrait que 1,5 milliards de francs CFA pour un effectif de 10000 jeunes.³²⁷

Par ailleurs, s'agissant du financement des projets en faveur des jeunes, les services de l'Etat manquaient d'outils adaptés et de capacité en ressources humaines qualifiées, leur permettant de mieux négocier avec les institutions bancaires et de financement.

De ce fait, les montages financiers proposés par les banques n'étaient pas du tout adaptés et ne prenaient pas en compte la diversité de la situation des jeunes porteurs de projets.

On pouvait selon les rapports de force entre les équipes de mise en œuvre et les contingences politiques, passer du tout subvention au tout financement bancaire.

Les lignes de financement mises en place semblaient profiter plus aux institutions de financement qu'aux promoteurs de projets que sont les jeunes. Ceci sans compter le manque de suivi qui se ressentait dans le faible taux de remboursement des prêts consentis.

³²⁵ Contrairement aux pays développés, le niveau du diplôme ne met pas les jeunes à l'abri du chômage en Afrique et particulièrement au Mali. Les jeunes hommes sont plus exposés au chômage par rapport aux jeunes femmes.

³²⁶ Les chômeurs qui sont à la recherche d'emploi passent par des relations personnelles pour la plupart et très peu d'entre eux passent par le canal de l'Agence Nationale pour l'Emploi ou par les Bureaux privés de placement

³²⁷ Les facteurs macro-économiques qui n'ont pas été abordés dans cette étude jouent également un rôle important dans la création d'entreprises et par conséquent dans la création d'emploi.

En définitive, le constat qu'il nous est apparu de faire est qu'il existait bien un choix politique mais il était inadapté : le système éducatif malien ne préparait pas suffisamment le jeune à entreprendre et continuait encore à former principalement pour la fonction publique.

C'est ainsi que, malgré les différentes tentatives de réforme, l'offre de formation n'est pas arrivée à faire sa mutation. Pour exemple, les programmes de formation ne prenaient pas en compte le développement de la culture entrepreneuriale et le leadership, des formations dont l'absence n'était pas de nature à favoriser une autonomisation des jeunes sur le marché de l'emploi.

De ce fait le chômage a accentué un sentiment d'inégalité et d'injustice chez de nombreux jeunes maliens, devenus plus perméables aux discours radicaux de prêcheurs certains religieux, se substituant progressivement aux promesses non tenues des hommes politiques. L'absence de travail a créé un sentiment d'exclusion voire d'inutilité.

Las des années d'enseignement perdues, les jeunes maliens ont fait de leurs institutions publiques la cible de leur frustration.

Cherchant leur propre voie, ils commencèrent à manifester dans les rues et à s'affronter sur les campus.³²⁸

Ce mouvement de contestation de l'ordre social, issu du mal être de jeunes désœuvrés, ne sera pas sans conséquence. Il ouvra une fenêtre d'opportunités à certains mouvements musulmans, plus préoccupés à exercer le pouvoir qu'à prôner les vertus de l'islam.

³²⁸ Le campus universitaire de la Faculté des sciences et techniques (Fast) a été, le 3 juin 2011, le théâtre d'un affrontement sanglant entre deux groupes rivaux de l'Association des Elèves et Etudiants du Mali (Aeem). Au centre du conflit se trouvait la gestion des internats de l'Université que certains étudiants veulent conserver au détriment du Centre national des œuvres universitaires (Cnou). L'altercation a donné lieu à l'usage de machettes, de haches et d'armes à feu.

SECTION II

L'IMMIXTION DU RELIGIEUX DANS LA SPHERE POLITIQUE

L'une des spécificités de la crise politique de 2012, a été d'avoir mis sur le devant de la scène des groupes armés se réclamant du jihad, et d'avoir ainsi exacerbé le débat sur la place de l'islam dans la société et la vie politique malienne.

Le Mali est une république laïque et cette laïcité est garantie par la Loi fondamentale en son article 25.³²⁹ Dans une république laïque, le politique et le religieux doivent être séparés.³³⁰

Cela signifie que les individus sont bien entendu libres de leurs convictions religieuses, mais qu'ils doivent renoncer à les porter par le biais d'un engagement politique.

La laïcité suppose également l'impartialité ou de neutralité de l'État à l'égard des différentes confessions ou croyances religieuses.³³¹

C'est ce principe qui assure le droit aux croyants et aux non-croyants d'exercer la libre expression de leurs convictions. Elle garantit aussi bien le libre exercice des cultes, la liberté de religion, que la liberté vis-à-vis de la religion. En termes plus précis, personne ne peut être contraint au respect de dogmes ou prescriptions religieuses, l'ordre politique étant fondé sur la seule souveraineté du peuple, et l'Etat, qui ne reconnaît et ne salarie aucun culte ne régit pas le fonctionnement interne des organisations religieuses. La République laïque assure ainsi l'égalité des citoyens face à l'administration et au service public, quelles que soient leurs convictions ou croyances.

Au Mali, les tentatives d'immixtion du religieux dans la sphère publique remontent au lendemain des indépendances.

³²⁹ La Constitution malienne du 12 janvier 1992 indique en son Article 25 : « Le Mali est une République indépendante, souveraine, indivisible, démocratique, laïque et sociale ».

³³⁰ La théorie moderne de séparation de l'Église et de l'État est souvent attribuée au philosophe anglais John Locke. Suivant son principe de contrat social, Locke soutient que l'État n'a pas de légitimité suffisante en ce qui relève de la conscience individuelle. En effet, cette conscience ne peut être cédée rationnellement au contrôle d'un État. Pour Locke, c'est l'origine d'un droit naturel de liberté de conscience qui, dit-il, doit être protégé des intrusions des gouvernements. Cette perception concernant la tolérance religieuse et l'importance de la conscience individuelle devint, avec la notion de contrat social, particulièrement influente dans les colonies américaines, et dans la rédaction consécutive de la Constitution des États-Unis.

³³¹ Selon le Larousse, la laïcité est le « principe de séparation dans l'État de la société civile et de la société religieuse » et « d'impartialité ou de neutralité de l'État à l'égard des confessions religieuses ». Le mot désigne par extension le caractère des « institutions, publiques ou privées, qui sont indépendantes du clergé et des Églises ».

PARAGRAPHE I

LA REVENDICATION DU ROLE POLITIQUE DE L'ISLAM

Sous la première et la deuxième République déjà, les relations entre les religieux et la sphère politique s'exerçaient de façon discrète et "pondérée" mais restaient inscrites dans les limites constitutionnelles.³³²

C'est ainsi que sous le régime socialiste de la première république et à la demande d'associations musulmanes, le Président Modibo KEITA avait fait construire, sur le budget de l'Etat, la première grande mosquée de Bamako. L'édification de cet important lieu de prière, avait alors été perçue comme un signal fort de l'engagement des autorités politiques auprès des communautés musulmanes.

Le Président Modibo KEITA instruisa également à son gouvernement l'assistance technique et administrative dans l'organisation du pèlerinage sur les lieux saints de l'Islam dès les premières années de son mandat.³³³

Quant à son successeur, le Général Moussa TRAORE, il accordera son autorisation à la création d'une association pour organiser les mouvements religieux musulmans, l'Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'Islam (AMUPI).

A – Des associations structurées et actives sur le terrain social

Initialement, l'AMUPI devait se limiter à conseiller le gouvernement, dans la fixation des dates des fêtes musulmanes, légalement fériées dans le pays. Ce travail collégial était exercé à travers une organe paritaire dénommé « Commission de Lune ». L'AMUPI avait l'avantage de la représentativité de toutes les tendances de la religion musulmane présente sur le territoire national et son aura ne cessa de grandir pour au moins deux raisons.

³³² DIARRA Eloi « L'Etat, la loi et la religion au Mali », in *Encyclopedia of Law and Religion*, Boston, General Editors Gerhard and w ; cole Durham Jr, Associate Editor Donlu Thayer, Brill, Leiden, 2016, p. 174-185.

³³³ Hamadou Boly (dir. Eric Geoffroy), *Le soufisme au Mali du XIXe siècle à nos jours*, Université de Strasbourg (thèse de doctorat en Langues et littératures étrangères), 2013, 406 p.

La première est, comme nous l'avions évoqué, l'importance accordée à la religion musulmane par la majorité de la population malienne.

La deuxième est la présence ancienne, et durable, des acteurs religieux et confessionnels sur le terrain social et sociétal en suppléant, souvent, aux obligations de la puissance publique (santé, éducation, micro-finance...).³³⁴

Ainsi l'imam Mahmoud DICKO, alors Président de l'AMUPI, déclarait dans une interview : « La religion musulmane est un élément que nul ne peut exclure du quotidien du Malien. C'est un patrimoine. Nul ne peut l'extraire de notre vie, de nos baptêmes, nos mariages et nos funérailles. Même dans nos salutations, nous disons Assalamou Aleïkoum ! (Que la paix soit avec vous !).

La question, c'est plutôt de trouver un dosage qui permet de prendre en compte ce qui fait partie de notre quotidien dans la gestion des affaires nationales. Cela dépend de ceux qui nous gouvernent ».³³⁵

Par cette affirmation, Mahmoud DICKO disait tout haut ce que beaucoup de chefs religieux musulmans pensaient tout bas, en réclamant la reconnaissance du rôle de l'islam dans un pays à dominante musulmane.

D'autres prêcheurs non moins illustres, faisaient également entendre leur voix. Parmi eux, le président de l'association Ançar Dine³³⁶, Cherif Ousmane Madani HAIDARA, un personnage charismatique qui a bouleversé les modalités d'expression de l'islam dans l'espace public malien. Ançar Dine, l'association qu'il préside est une organisation dont la forme oscille entre association de la société civile, ONG caritative et confrérie.

On peut toutefois noter que Cherif Ousmane Madani HAIDARA et l'Imam DICKO se réclamaient de « l'islam modéré ». Ils revendiquaient certes leur appartenance religieuse mais acceptaient parfaitement la séparation de la religion et de l'État. Mais pour d'autres prêcheurs, à l'image de Amadou KOUFA, chef de la katiba Macina, (un groupe affilié à Ansar Dine, puis au Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans), le corpus doctrinal de l'islam exclut toute idée de séparation entre l'Etat et la religion.

³³⁴ HOLDER, Gilles, 2013. « Un pays musulman en quête d'Etat-nation », , La tragédie malienne, pp. 139-160.

³³⁵ Interview parue dans le journal L'indépendant du 23 octobre 2004.

³³⁶ A ne pas confondre avec le mouvement islamiste « Ansar Dine » de Iad AGHALY

Selon cette doctrine, le bon musulman doit supporter de vivre sous l'autorité d'un Etat laïc, donc « mécréant », tant qu'il ne peut pas faire autrement. Mais, dès qu'il se trouve en position de force, il doit, en tant que vrai « croyant », imposer l'islam, c'est-à-dire lui assurer la maîtrise de l'Etat (avec lequel il ne fera qu'un) et de la société.

En pratique, de nombreux maliens de confession musulmane admettent sans arrière-pensée la séparation entre l'Etat et la religion. Ceux qui revendiquent le corpus doctrinal de l'islam, resté inchangé depuis quatorze siècles, sont considérés comme des hérétiques aux yeux des principaux oulémas.

Comptant plus de 80 000 membres, essentiellement au Mali, et dans les pays voisins, Ançar Dine était devenu, en l'espace de quelques années, un espace de critiques à l'égard de l'establishment. Il prône un réformisme « africain » et une confirmation islamique fondée sur le serment coranique. Son fondateur, par ailleurs brillant orateur, est très populaire et jouit d'une grande audience notamment auprès des jeunes urbains. Il aurait débuté ses prêches dans les années 1970, d'abord chez les paysans de la région de Sikasso puis à Bamako.

Par le choix des thématiques qu'il aborde et ses discours accessibles et souvent teintés d'humour, Cherif Ousmane HAIDARA a très vite atteint une audience à dimension nationale voire internationale, avec l'existence de représentations aux Etats-Unis, en France, en Italie, en Suisse et dans une vingtaine de pays d'Afrique. HAIDARA ne manquait d'adresser régulièrement des reproches aux « puissants ». Il endosse le rôle de porte-parole quand il se lance publiquement dans de violents réquisitoires contre les détenteurs du pouvoir politique. Sa parole, légitimée au nom de l'islam, donne du poids à des revendications sociales qui n'ont souvent rien de religieux.

Lors de la célébration de la nuit du Maouloud en 2008, devant ses adeptes réunis dans un stade omnisport plein à craquer, HAIDARA a déclaré que tout pouvoir est appelé à disparaître un jour. « Aucun pouvoir n'est éternel », avait-il soutenu devant des ministres médusés. Il a exhorté les tenants du pouvoir au Mali à songer à se mettre du côté des pauvres. Selon lui, le pouvoir est là pour rendre le peuple heureux et non pour le brimer. Il ajouta que la justice malienne n'est pas au service du peuple. « Elle fait pleurer le pauvre au profit des riches et des titulaires d'une parcelle de pouvoir », avait-il rappelé.

Mieux, il a invité le Président ATT, en sa qualité de Président de la République, à veiller à la saine distribution de la justice sous son règne. « Le premier responsable du Mali doit s'assurer que la justice est bien rendue entre les Maliens. Dans un pays quand une seule personne mange la part d'une centaine, il est hors de question d'espérer un développement, à plus forte raison la lutte contre la pauvreté », a-t-il déclaré. Le prêcheur s'en était également pris aux maires qui sont, selon lui, au centre de toutes sortes de magouilles pour de l'argent.

Dans ses prêches, HAIDARA insistait surtout sur l'urgence pour l'Etat de prendre des dispositions pour « doter le pays d'une justice saine qui ne fait pas pleurer les honnêtes citoyens au profit des groupes mafieux qui écument le pays ». La dénonciation de la corruption, de l'absence de justice sociale, étaient au demeurant, les principales thématiques exprimées, par l'autre grand prêcheur d'obédience wahhabite, l'imam Mahmoud DICKO, sans toutefois développer un argumentaire axé explicitement sur le Coran ou la charia.

D'ailleurs, ni dans les discours, ni dans les interviews, Mahmoud DICKO, n'avait étayé son argumentaire avec des préceptes ou des paraboles tirés des textes religieux, ce qui témoigne d'une certaine volonté de distanciation à l'égard de l'intégrisme religieux caractérisé par la citation des textes et par le littéralisme. Mais à ses yeux et à ceux de nombreux de ses coreligionnaires, l'Etat et la société sont, sinon menacés dans leur existence, du moins affectés dans la qualité et la cohésion de cette existence, par le recul de la religion.

Celle-ci n'est pas d'abord constituée de connaissances et de convictions intellectuelles vraies ou fausses, ni d'institutions chargées de les produire, de les répandre et de les surveiller, mais de sentiments et d'aspirations, de valeurs et d'incitations morales, de rites et de cérémonies, de comportements et de règles de vie, de solidarités communautaires et extra-communautaires. Bref, la religion aurait, selon l'imam DICKO, un contenu substantiel.

Il est frappant de constater que, face à ces discours, peu d'intellectuels maliens se sont prononcés publiquement. On note néanmoins l'intervention remarquée et inattendue de l'ancienne ministre de la culture du Mali, Mme Aminata Dramane TRAORE.

Selon elle, la question religieuse n'a rien de nouveau au Mali. C'est une question de foi mais aussi de culture et d'héritage. Ce qui est inédit, c'est le radicalisme et surtout la manière dont il s'est traduit au Nord du pays.³³⁷ L'ancienne Ministre estime qu'il serait illusoire et même dangereux de croire que ce radicalisme peut être extirpé et éradiqué par les armes.

³³⁷ Journal télévisé, ORTM du 12 septembre 2012

A ce propos, elle déclara : « Si les têtes pensantes viennent d'ailleurs, ce sont les inégalités, les injustices, le chômage qui poussent de plus en plus de Maliens à accorder plus d'importance aux prêcheurs qu'aux politiciens.

Il n'y a pas d'effet de contagion à circonscrire par la guerre mais un devoir de vérité et de justice, surtout envers les jeunes générations »³³⁸.

C'est donc désormais, l'affirmation collective d'un islam organisé et décidé à faire entendre sa voix politiquement, qui s'étale au grand jour, consacrant davantage un changement de posture par rapport à la société, qu'une intensification de la pratique orthodoxe.

B -L'affirmation d'un islam décidé à faire entendre sa voix

Certaines mosquées deviennent en plus de leur vocation de lieux de prière, des sanctuaires pour l'expression des frustrations et du mécontentement et où on n'hésite pas à encourager la participation civique (en particulier le vote) voire à appeler ouvertement à élire un candidat.

L'immixtion des religieux musulmans dans la sphère politique n'a pas été un phénomène spontané. Elle a été le fruit d'une maturation lente et progressive dont une des étapes majeures fut franchie lors des élections présidentielles de 2002.

On se rappelle que durant la campagne pour les élections présidentielle de 2002 qui mettait un terme aux quinquennats de Alpha Oumar Konaré,³³⁹ le candidat Ibrahim Boubacar KEITA n'avait pas hésité à jouer la carte de l'islam, en commençant ses meetings par réciter quelques versets du Coran, et ponctuait ses discours d'« inch'Allah ». Ces allusions étaient tout sauf fortuites, dans un pays officiellement musulman à plus de 90%.

C'est ainsi que le candidat IBK reçut lors de la campagne électorale, le soutien du Haut conseil islamique, une institution représentative des organisations musulmanes au Mali, conservatrice et qui était de plus en plus influente sur l'échiquier national.

L'entrée véritable des prêcheurs musulmans en politique s'est donc d'abord effectuée par le champ électoral et par l'initiative des hommes politiques eux-mêmes.

³³⁸ Idem

³³⁹ En quittant le pouvoir après dix ans à la tête de l'Etat, Alpha Oumar Konaré a tenu sa promesse de ne pas se représenter à l'issue de son deuxième mandat de cinq ans comme le prévoit la constitution. L'exemple était suffisamment rare en Afrique pour le souligner.

Mais elle a également coïncidé avec une période où les associations musulmanes, du fait d'un plus grand investissement dans l'action sociale, s'étaient constituées en une véritable société civile islamique dont la légitimité se voyait renforcée à mesure que les pouvoirs publics perdaient la leur.

La profusion de ses associations islamiques résultait donc de l'insatisfaction de l'exercice démocratique au sein des partis politiques, des syndicats ou d'ONG dont l'inertie les mettaient en décalage croissant avec les préoccupations des populations.

En se voyant « courtisée » par les acteurs politiques, cette société civile islamique va progressivement acquérir une dimension politique en interpellant au nom de l'intérêt général mais aussi en agissant dans le secteur du développement, récupérant ainsi le volontarisme auquel l'État a renoncé.

Aussi, face à la vacuité politique des institutions, et fort de sa visibilité dans l'action publique, les principaux dirigeants d'organisations musulmanes vont peu à peu durcir leurs discours, emprunts de références aux crispations identitaires dues à l'exacerbation des dépravations, contre lesquelles certaines franges rigoristes n'hésiteront pas à suggérer une vision très restrictive sinon punitive de la laïcité.

L'imam Mahmoud DICKO, du haut de son statut de Président du Haut Conseil Islamique du Mali musulmans, affirmait de plus en plus ouvertement que les musulmans ont le droit et même le devoir d'intervenir dans les grands débats de société et de s'impliquer dans la vie politique, y compris parfois en soutenant un candidat ou en se présentant eux-mêmes. A leurs yeux, l'Etat et la société sont sinon menacés dans leur existence, du moins affectés dans la qualité et la cohésion de cette existence, par le recul de la religion musulmane. Un discours qui faisait écho dans la conscience collective.

Incontestablement, les organisations musulmanes avaient gagné en influence politique, et comptaient bien, comme tout groupe de pression, utiliser leurs atouts et leur capacité de mobilisation populaire pour faire avancer leur point de vue.

Pouvait-on pour autant affirmer que les chefs religieux musulmans avaient en 2002, pris le dessus sur le politique au Mali ?

PARAGRAPHE II

L'ISLAM COMME FORCE D'INFLUENCE POLITIQUE

A l'analyse des faits, on note que les consignes de vote des associations musulmanes n'ont pas toujours été suivies, ni aux élections présidentielles de 2002 ni à celles de 2007, puisque leur candidat déclaré, Ibrahim Boubacar KEITA n'avait pu obtenir le suffrage de la majorité des maliens.

Mais cela n'occulte pas, d'une part l'affirmation d'un rôle social de l'islam, concrétisé par les actions caritatives d'imams et pêcheurs en vue, et d'autre part le désir manifesté par ses différents responsables d'en faire une force d'influence politique ne souffrait d'aucun doute.

Selon les statistiques du ministère de l'intérieur, 90% de la population malienne serait de confession musulmane.

Aussi loin que l'on puisse remonter dans l'histoire récente du pays, les maliens dans leur ensemble, sont demeurées attachées à cette valeur que représente la laïcité (bien avant qu'elle ne soit constitutionnalisée), grâce à laquelle les différents cultes ont vécu en bonne intelligence et en parfaite harmonie.

Mais ce principe était de moins en moins respecté dans les faits et souvent par ceux-là, mêmes qui en sont les garants.

A – Des prémisses d'une politisation du religieux...

De nombreux auteurs attribuent l'acceptation mutuelle des religions au Mali, non pas à l'existence d'un cadre légal, mais surtout et, en grande partie, à l'esprit d'ouverture et de tolérance des différentes cultures que compte la nation malienne.

De ce fait, le facteur religion n'avait que très rarement constitué un frein dans les relations sociales et dans les rapports de bon voisinage entre les maliens.

Bien au contraire, la religion apparaissait même, à certains égards, comme un facteur d'union, de cohésion et de solidarité. En effet, à chaque fois que des conflits naissaient, les premiers médiateurs à être mobilisés pour apaiser les tensions, étaient les chefs religieux.

C'est peut-être là l'un des aspects positifs les plus tangibles du religieux au Mali.

Cependant, malgré ce rôle social important, la religion partageait avec le politique une frontière très étroite. On a pu voir des chefs religieux sortir du cadre du sacré pour investir les questions liées aux conditions économiques et sociales des citoyens.

La teneur de leurs prêches, sur la précarité des conditions de vie des fidèles, de la mauvaise gouvernance et des abus de pouvoir du politique, avait fini de faire de certains imams de véritables guides politiques.

Rappeler la précarité des conditions sociales de ces concitoyens, pour mieux les dénoncer, est autorisé dans la religion musulmane et, bien entendu, dans un régime de démocratie, dont les principes garantissent par ailleurs la pluralité politique et suppose le respect de la liberté d'opinion, de la liberté d'expression, de la liberté de conscience et de cultes, ainsi que le respect des libertés publiques.

Cette dénonciation de la précarité sociale était d'autant plus nécessaire qu'à l'image d'un grand nombre de questions qui engagent directement la responsabilité de l'Etat, l'efficacité et la capacité de ce dernier à trancher se sont avérées particulièrement limitées.

Les questions sociales controversées comme le statut de la femme dans la société, l'excision des jeunes filles, le mariage forcé, l'égalité homme-femme, n'étaient quasiment pas abordées dans les cénacles politiques. Ces problématiques étaient en revanche largement évoquées par les imams dans les mosquées, avec à la clé, une prescription aux fidèles quant à la conduite à tenir.

L'immixtion du religieux dans la sphère politique malienne, a pris un tournant décisif en 2009 lorsque le Haut Conseil Islamique du Mali (HCIM) sous la direction de son Président l'imam Mahmoud DICKO a fait sienne la question de la révision du Code de la famille et des personnes, dont il convient de rappeler brièvement les grands points.

Initié par le gouvernement, le projet de révision du code de la famille et des personnes avait pour but de confirmer dans le foyer l'égalité homme-femme. Soutenu par les instances internationales, ce projet pourtant voté par l'Assemblée Nationale, sera rejeté par une grande partie de la population suite à une mobilisation sans précédent, menée par les associations islamiques et le Haut Conseil Islamique du Mali.

Organisée sous l'égide de ces associations, la rencontre tenue en ce 22 août 2009, (mois d'hivernage et donc habituellement réservé aux cultures champêtres) au Stade du 26 Mars, et rassemblant de plus de 80 000 fidèles musulmans avait pour finalité d'empêcher la promulgation du nouveau code de la personne et de la famille.

Pour le Président du Haut Conseil Islamique du Mali, l'imam Mahmoud DICKO, les hommes politiques furent l'incarnation de la corruption, de la mauvaise gouvernance et du clientélisme, précisant que « le fait que les Maliens aient davantage confiance en un imam qu'en un homme politique ne devrait susciter aucune suspicion. Ils ont été pris en otage par

une élite qui a pris le contrôle des institutions pour s'enrichir sans jamais se soucier de leur quotidien ».

Pour ses initiateurs, cette rencontre devrait être vue comme une démonstration de force sur la capacité mobilisatrice de la communauté musulmane pour défendre ses convictions. Le message semble avoir été entendu puisqu'ils obtinrent gain de cause, le Président ATT n'usant pas de la prérogative que lui donne la constitution de promulguer la loi.

C'est, à notre sens, à partir de cette manifestation d'envergure, que les dirigeants des principales organisations musulmanes se sont imposés, de fait, comme des acteurs incontournables de la vie politique au Mali.

A ce propos, on peut noter que la légitimité reconnue des actions de revendications sociales et d'oppositions politiques ou religieuses, distingue le Mali de la plupart des pays musulmans à pouvoir fort. L'islam s'y pratique depuis des siècles, mais ni l'Etat ni les institutions ne sont islamiques et aucune valeur juridique n'est reconnue au droit musulman. L'exemple malien apparaît singulier dans la mesure où pendant de très longues années, le principe de la laïcité était admis de tous et ne faisait pas l'objet d'enjeux politiques ou idéologiques. La majorité de la population ne mettait pas la laïcité en question en tant que telle, mais s'insurgeait contre la mauvaise qualité des institutions, le laxisme des autorités ou les orientations du gouvernement prises sous la pression internationale.

B - ...Aux discours radicalisés de prêcheurs musulmans

C'est donc progressivement que des associations islamiques se feront les relais de ces critiques et pallieront les manquements des institutions laïques dans les domaines aussi cruciaux que celui de la santé et de l'enseignement. Ces associations vont contribuer à la visibilité de l'islam sur des terrains jusque-là occupés par l'Etat, créant une volonté d'affirmation identitaire des musulmans, symbolisée par la rupture avec des modèles culturels occidentaux. On comptait, en 2008, deux cents associations islamiques parmi les 18720 associations déclarées et enregistrées au ministère malien de l'Intérieur.

La plupart revendiquait le respect de principes partagés par la majorité des citoyens, indépendamment de leur appartenance religieuse ou même politique.

Mais dans les faits, le radicalisme s'était peu à peu installé dans les discours de certains prêcheurs musulmans, sans qu'aucun rappel à l'ordre ne fût adressé.

Depuis 2003, des rassemblements célébrant la naissance du Prophète, le Maouloud, ont lieu dans tout le pays, alors que, par le passé, ce n'était pas une fête populaire.

Organisé à grands renforts médiatiques et retransmis par la télévision nationale, ces rassemblements sont devenus les reflets des enjeux politiques à portée nationale, voire internationale.

On interprète la présence ou l'absence du chef de l'État ou de membres du gouvernement et de personnalités religieuses maliennes aux côtés de diplomates occidentaux et d'autorités libyennes ou iraniennes. C'est aussi à cette occasion de bénédictions et de longues heures de prières, qu'Ousmane Madani HAIDARA, fustigeait, devant plus de 20000 personnes, le comportement des autorités politiques du pays, la délinquance financière et les dérives de l'autorité judiciaire.

Plus au centre du pays, dans les régions du Macina et de Mopti, c'est le prêcheur peulh Amadou Koufa qui séduit par ses émissions à la radio, la jeunesse, notamment les bergers lui vouaient une grande admiration. Pendant des années Amadou Koufa officiait sur les radios, en toute impunité et diffusait ses discours haineux contre les autorités de Bamako, contre l'occident, sur les cassettes qui se vendaient chèrement sur les places de marché.

Ce n'est que lorsqu'il prédit l'occupation du nord du pays et laissa entendre que Mopti sera la nouvelle capitale du califat de Sékou Amadou³⁴⁰ que l'on commençait à s'inquiéter sur son funeste projet. Mais il était trop tard. En 2012, quand les groupes djihadistes prennent le contrôle de Tombouctou, de Kidal et de Gao (mais pas de Mopti) il disparut.

Ainsi et contrairement à ce qui se passe ailleurs, où les groupes terroristes musulmans tirent souvent prétexte de la brimade dont leurs coreligionnaires sont victimes pour justifier le recours à la violence (comme en République centrafricaine ou en Birmanie), au Mali c'est plutôt le phénomène contraire.

Les djihadistes alliés aux Touaregs aspiraient à édifier une république islamique dont l'avènement, dans leur entendement et compte tenu de ce qui précède, n'était pas pour déplaire à une certaine frange de la population malienne, préalablement « travaillée » aux discours sans équivoques de prêcheurs radicalisés.

Or ce sont les prêcheurs, souvent guide et chefs spirituels qui possèdent la légitimité pour tenir un discours religieux contre la violence, au service de la paix, et pour dire que nul ne saurait tuer et violenter en invoquant la religion.

³⁴⁰ Sekou Amadou était un grand érudit. Fondateur de l'empire théocratique du Macina, il fut chassé par les puissantes familles de Djenné mais avait fini, au début du XIXe siècle, par prendre sa revanche et par étendre son empire jusqu'à Tombouctou.

Ce sont eux qui, habituellement, jouent un rôle de médiateur en temps de crise sociale. Ce sont également eux, qui prônent le dialogue inter-religieux, instrument de paix pour désarmer et désamorcer les préjugés et les discriminations mais aussi pour permettre de fructueuses coopérations au service du bien commun.

Longtemps les maliens dans leur diversité, ont promu ce dialogue. Il relève d'ailleurs d'une logique qui est au cœur de la laïcité à la malienne, souvent mal comprise mais qui dans son fondement vise précisément, à travers la séparation de l'Etat et des institutions religieuses, à garantir la neutralité de la puissance publique en matière religieuse, et à faciliter la coexistence harmonieuse de l'ensemble des confessions, mais aussi entre ceux qui croient et ceux qui ne croient pas.

CONCLUSION PARTIE II

En conclusion à cette deuxième partie, l'analyse que l'on peut faire est que les ressorts de la crise malienne de 2012 étaient multiples.

Ils sont à rechercher dans la faiblesse de la gouvernance et de l'état de droit, de la pauvreté ou du manque d'accès aux services sociaux de base, ou encore des injustices subies par les populations.

L'impuissance du pouvoir politique à apporter des réponses aux souffrances des maliens et la multiplication des promesses non tenues, ont alimenté un profond sentiment d'abandon qui s'est mué à un sentiment de trahison.

Au-delà des faits et des commentaires divers et variés que l'on peut en faire, il semble que la problématique à laquelle le pays était confronté allait bien au-delà des seules questions politiques ou institutionnelles.

Les dernières années précédant la crise de 2012, avec leur cortège de scandales de tous bords, étaient révélatrices de l'état de déliquescence des valeurs et l'effondrement de la démocratie. Les citoyens avaient manifestement pris « leur distance ».

Le désenchantement démocratique avait conduit l'opinion publique à réaliser que les espoirs placés en la classe politique seraient déçus.

« Pourquoi respecter les lois puisque ceux qui nous gouvernent les foulent au pied ? » pouvait-on entendre.

L'effondrement du système éducatif, le difficile accès aux services de base et la désespérance qui s'en est suivie, a fini par pousser une frange de maliens, aux conditions économiques déjà chancelantes, à épouser les thèses de prêcheurs musulmans, si faciles à comprendre et promptes à convaincre les plus désespérés.

Le pays était en effet en proie à une crise de régime sans précédent à laquelle s'est superposée une crise sociétale. Il semblait ne plus être gouverné et nombre de citoyens maliens s'estimaient abandonnés, laissés pour compte, négligés, oubliés par les gouvernants.

Beaucoup éprouvaient le sentiment de n'être pas pris en compte, alors même que, en raison de la nature prétendument démocratique du régime politique, ils devraient avoir droit de cité.

Il s'agissait, autrement dit et fondamentalement, d'un sentiment d'exclusion démocratique.

Et cette exclusion affectait leur existence même, car elle excluait également toute solution aux épreuves marquantes au confrontés.

Il apparaît que cet abandon du citoyen à son propre sort procédait également d'une évolution profonde de la société malienne.

Pour indiquer ici le processus à l'œuvre de façon synthétique, l'histoire vécue par une large partie de la population malienne a été celle d'une disparition progressive des moyens d'exister au sein de la société et de la sphère démocratique, de trouver une place dans la vie de la cité. Leurs souffrances ne disposaient de nul écho au sein de cette classe politique avec laquelle beaucoup considèrent ne plus entretenir aucun rapport.

Mais cette crise sociale profonde ne peut absoudre le fait que le coup d'État de 2012 était avant tout un putsch militaire, perpétré par des militaires du rang. En effet, il a été donné de constater que très peu d'officiers de l'armée étaient impliqués dans ce coup d'Etat et aucun officier supérieur n'y avait participé.

En réalité, c'était aussi contre ces généraux qui ont sans scrupules, détourné les soldats des militaires au front, qu'une partie de l'armée s'était mutinée.

Déjà et fait unique, des manifestations des femmes de soldats s'étaient déroulées à Bamako pour protester contre cette situation. Beaucoup reprochaient à ATT d'avoir couvert la complicité des officiers supérieurs avec les bandes armées qui sévissent dans le Sahel et se livrent à toutes sortes de trafics.

Et comme, nous l'avons souligné, l'offensive militaire du MNLA, début janvier 2012 à Ménaka, a révélé l'incapacité de l'armée malienne sous-entraînée et sous-équipée à résister à des troupes aguerries et puissamment armées.

Ainsi, l'armée du Mali a enregistré une série de défaites qualifiées officiellement de replis tactiques, jusqu'aux tristes événements d'Aguel Hoc, où 82 soldats prisonniers ont été exécutés à l'arme blanche ou d'une balle dans la tête suite à une opération conjointe du MNLA et des bandes islamistes.

Pour de nombreux maliens, une autre logique se faisait jour, celle d'un avenir incertain, friable, prometteur d'une déstabilisation individuelle et collective, qui ne manqua pas d'arriver.

Il convient de noter qu'en réalité, le concept de la démocratie tel qu'il a été conçu en 1960, date de l'indépendant du Mali, puis modifier à la faveur des différentes réformes constitutionnelles, notamment celle de 1974 et de 1991, n'a pas permis de se rendre compte, de deux phénomènes d'une portée importante.

D'abord, l'institution militaire, autrement l'armée est demeurée au centre du pouvoir. Soit parce qu'elle détenait effectivement le pouvoir politique comme en 1968 et à titre transitoire en 1991 et 2012. Soit parce qu'elle décide de ne plus jouer à "L'arlesienne"³⁴¹

Mais à l'inverse de « L'Arlésienne », l'armée malienne ne désignait plus seulement celle qui se fait attendre et qui ne se présente pas mais plutôt celle qu'on espère voir agir et qui agit. L'autre phénomène majeur d'une importance notable a été, comme indiquée dans nos développements l'irruption des forces religieuses, notamment islamiques sur le terrain sur le terrain social puis progressivement dans la sphère politique, avec des discours sans équivoques.

La question que l'on se pose est de savoir pourquoi à chaque fois qu'il y a blocage institutionnel, l'armée se sent obligée d'intervenir, et qu'en fin de compte cela n'étonne personne, bien au contraire.

Tout se passe comme si ce rôle d'ultime arbitre du jeu politique, faisait partie intégrante de sa mission.

Une des réponses à cette interrogation peut être recherchée dans une forme de renonciation à la démocratie, inscrite dans la pratique institutionnelle et ce, depuis l'accession à l'indépendance.

Cette renonciation à l'usage de la démocratie s'est manifestée sous Modibo KEITA par l'instauration d'un parti unique de fait et la mise en place d'une milice populaire en lieu place des forces régulières en charge de la sécurité des personnes et de leurs biens. Les vingt-trois années de la Présidence de Moussa TRAORÉ placées sous le signe d'une dictature militaire ont imposé un pouvoir oppressif des libertés et l'intrusion de la violence dans le débat politique. A partir de là s'est progressivement mis en place une culture de l'usage de la force qui d'ailleurs se retournera contre le pouvoir en place le 26 mars 1991. Les vingt-trois années ont eu également pour conséquence d'installer durablement l'armée dans les arcanes du pouvoir. D'ailleurs, Alpha Oumar KONARÉ ne put s'empêcher de nommer quelques "hommes en tenue" dans ses gouvernements successifs, alors que son élection devrait symboliser, par excellence, le retour de l'armée dans les casernes et l'avènement d'un pouvoir civil.

Ainsi, on peut citer comme exemple les nominations du Général Tiecoura DOUMBIA au Département de la protection civile et du Commandant de police Modibo SIDIBE comme ministre de la santé, de la solidarité et des personnes âgées.

³⁴¹ Qualificatif utilisé par l'avocat et ancien ministre de la justice Me Mamadou Ismaïla KONATE en référence au titre de la nouvelle d'Alphonse Daudet, "Lettres de mon moulin " publiée en 1866.

Tous deux étaient membres du Gouvernement Younoussi TOURE.

De nombreuses autres nominations d' « hommes en tenue » ont été observées à la tête de structures publiques ou dans les chancelleries à l'étranger ³⁴² .

On voit bien là, alors qu'elle n'était pas nécessaire (du moins dans l'opinion publique), que le régime nouvellement en place, s'est senti obligé de convier l'armée à la gestion du pouvoir. Cette renonciation du pouvoir civil à écarter l'armée de la gestion étatique fait que naturellement, celle-ci, disposant du monopole de la force, se voit comme le dernier rempart en période de crise profonde. Le fait qu'elle s'impose en cas de vacances ou de vide du pouvoir suite à des circonstances particulières est devenue logique, prévisible, voire espérée.

³⁴² On peut à ce propos citer le cas de Kafougouna KONE. Ancien chef d'état-major de l'armée de terre au moment du coup d'État militaire d'Amadou Toumani TOURE, il est nommé par Alpha Oumar KONARE, ambassadeur en République populaire de Chine en 1992 puis Délégué général aux élections en 2001.

CONCLUSION GENERALE

Nous avons souhaité, à travers cette étude, mener une réflexion approfondie sur les causes de la crise malienne de 2012, en mettant en exergue celles dont l'incidence, sur le plan politique et institutionnel, nous apparaissait la plus déterminante.

Pour cela nous avons analysé :

D'une part, les causes qui nous paraissaient émaner d'une instabilité politique et administrative. En d'autres termes celles que l'on a souvent qualifié de mimétiques, car issues de l'héritage coloniale. Elles font référence à l'organisation administrative du pouvoir c'est à dire l'application des grands principes qui gouvernent l'organisation administrative à savoir la centralisation, la déconcentration, la décentralisation. L'adoption de ces préceptes dans le fonctionnement institutionnelle s'est souvent avérée en décalage avec les réalités socio-culturelles que vivent les populations.

D'autre part, les causes liées au contexte même de la crise, dont les manifestations peuvent être résumées en deux points :

- Une crise de légitimité du pouvoir politique, due notamment à une gestion calamiteuse des affaires publiques et à une expansion sans précédent du fléau de la corruption. Elle est également la manifestation de la récurrence de la rébellion touarègue, qui a résisté aux différents régimes politiques et qui avait atteint une dimension aux enjeux géostratégiques importants.
- Une crise sociétale, conséquence de la montée des inégalités, et qui se manifestait par le recul du civisme et la mise en cause du principe de laïcité.

Enfin nous nous sommes interrogés, à savoir si, comme l'affirmaient de nombreux analystes et commentateurs, l'Etat malien était en faillite, autrement dit, si son fonctionnement en tant qu'entité juridique avait été compromis.

Pour parvenir à la présente conclusion, nous avons estimé, dans un premier temps, qu'il fallait faire un bref rappel historique des grands empires qui ont façonné la mémoire collective. Ensuite, nous nous sommes intéressés à l'apport de l'administration coloniale, d'abord marocaine puis française.

De l'analyse de cette période, il ressort que pour asseoir sa domination sur les populations, le colonisateur français a mis en place un système de gouvernance très centralisé, qui a pour particularité la forte instrumentalisation des chefs de cantons, majoritairement issus de chefferie traditionnelle.

Ce système a perduré jusqu'à l'émergence d'une élite africaine, qui s'est faite la porte-parole d'une population qui aspirait désormais à l'indépendance et qui la revendiquait. Mais le démantèlement des rouages de l'administration coloniale au cours de la décolonisation s'est accompagné d'un maintien d'une part importante de cette construction dont l'Etat malien, à l'instar des autres pays anciennement colonisés, avait hérité et n'a pu tout au long de son cheminement, se départir.

A la lecture, notre analyse sur la gouvernance au moment de la survenance de la crise de 2012 peut sembler très critique, voire sévère. Nous n'avons nullement la prétention à travers ce travail d'adresser quelques jugements de valeur, aux politiques dans la gestion quotidienne de leurs activités ou de nous livrer à une évaluation de leurs actions, mais seulement d'analyser au regard du droit et de la science politique, les conséquences de leurs actes dans le fonctionnement des institutions.

La crise de 2012 a placé le Mali sur le fil du rasoir puisqu'elle est à la fois une crise dans le système politique ce qui signifie que certaines de ses données peuvent se résoudre au sein de ses institutions et une crise du système politique, ce qui appelle une vaste transformation d'ensemble. Surtout, cette crise illustre une fois de plus les ambivalences de la politique malienne sur un terme relativement long, en l'occurrence depuis l'accession à la souveraineté internationale.

Elle a soulevé une multitude de questions fondamentales, au demeurant symptomatiques des vicissitudes de l'histoire de ce pays : lutte laborieuse contre la domination coloniale, construction difficile d'un Etat-nation confronté à de vigoureux régionalismes, les contraintes du développement économique dans un territoire caractérisé par une énorme différenciation territoriale entre le Nord et le Sud. Hormis le Niger et dans une moindre mesure le Burkina Faso, le Mali se différencie des autres pays de l'Afrique de l'Ouest, qui n'ont affronté que certains de ces défis.

En outre, ce pays a affiché d'indéniables singularités, tels un déficit de légitimité de l'Etat, un niveau extrêmement bas de confiance du citoyen envers le système et les institutions

politiques, le clientélisme, la corruption, une faible culture civique.

Or, de de son accession à l'indépendance jusqu'à la crise de 2012, la particularité du Mali a été d'avoir profondément changé sans jamais avoir résolu véritablement ces problèmes.

Les militaires ont représenté l'ultime recours pour une société en mal de protecteurs, voire d'un sauveur, d'autant plus que la classe politique s'est montrée défaillante à cause de ses divisions ou de sa corruption. Mais cette donnée fondamentale ne peut à elle seule rendre compte du déficit démocratique dont souffrait le pays.

Il nous a fallu, pour le comprendre, analyser les phases de l'histoire du Mali au cours desquelles le pays a été gouverné alternativement, par un pouvoir civil et un pouvoir militaire. Cette analyse donne à voir (avec quelques variantes) la récurrence d'un mode opératoire plus complexe qu'il n'y paraît.

Certes, les militaires ont toujours affiché d'emblée, un profond mépris à l'égard de la classe politique, avec lesquels, de prime abord, ils n'auront aucun contact étroit. L'autoritarisme du régime que les militaires mettront en place, notamment dans la deuxième République, se traduira par une répression sévère et la torture à laquelle les prisonniers politiques sont soumis de manière répétée en témoignage.

Curieusement, le retour de ce même pouvoir militaire, brocardé et chassé en 1991 a été accueilli en 2012 avec bienveillance. C'est qu'entre-temps le contexte national et international avait bien changé.

De ce point de vue, l'analyse des déterminants de la crise de 2012 s'est avérée finalement bien plus complexe que les approches simplificatrices ne tendent à le laisser penser.

Le pays n'est pas plus promis à l'éclatement qu'il n'est condamné à la domination des militaires. Son histoire est marquée par l'alternance de phases d'autoritarisme sous la férule de l'armée et de phases de démocratisation où l'Etat a fait preuve d'une remarquable résilience. Si le Mali semble évoluer en « courant alternatif » finalement assez bien balisé, comme en témoigne le caractère quasi ritualisé des coups d'Etat, les passages cycliques d'un régime politique à l'autre et la récurrence de la question touarègue n'en reflètent pas moins une instabilité chronique dont nous avons cherché la clé dans l'histoire et la sociologie du pays, ainsi que dans le mouvement ayant conduit à sa création.

ANNEXES

- Charte de KURUKAN FUGA P. 251

- Lettre du Président du Conseil au Président du Gouvernement sur la date des négociations pour le transfert de compétences - **P. 255**
 - Décret n° 92-0731 p-ctsp portant promulgation de la constitution du 25 février 1992 - **P. 255**

- Communiqué, lu à 4h30, le 22 mars 2012, sur l'ORTM par le Lieutenant Amadou Konaré, porte-parole du CNRDRE - **P. 279**

- Ordonnance N°0001 du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État, portant Acte Fondamental de l'État du Mali (26 mars 2012) - **P. 280**

-

LA CHARTE DE KURUKAN FUGA

Les représentants du Mandé traditionnel et leurs alliés, réunis en 1236 à Kurukan Fuga actuel cercle de Kangaba (République du Mali) après l'historique bataille de Kirina ont adopté la charte suivante pour régir la vie du grand ensemble mandingue.

IDE L'ORGANISATION SOCIALE

Article 1er : La société du grand mandé est divisée ainsi qu'il suit :

- Seize (16) « Ton ta djon » ou porteurs de carquois ;
- Quatre (4) Mansa si » ou tribus princières ;
- Cinq « Mori Kanda » ou classes de marabouts ;
- Quatre (4) « Nyamakala » ou classes de métiers.

Chacun de ces groupes a un rôle et une activité spécifiques.

Article 2 : les « Nyamakala » se doivent de dire la vérité aux Chefs, d'être leurs conseillers et de défendre par le verbe, les règles établies et l'ordre sur l'ensemble de l'Empire.

Article 3 : les « MoriKanda » sont nos maîtres et nos éducateurs en islam. Tout le monde leur doit respect et considération.

Article 4 : la société est divisée en classes d'âge.

A la tête de chacune d'elles est élu un chef.

Sont de la même classe d'âge les personnes (hommes ou femmes) nées au cours d'une période de trois années consécutives.

Les « Kangbé » (classe intermédiaire entre les jeunes et les vieux) doivent participer à la prise des grandes décisions concernant la société.

Article 5 : chacun a le droit à la vie et à la préservation de son intégrité physique. En conséquence, tout acte attentatoire à la vie d'autrui est puni de mort

Article 6 : pour gagner la bataille de la prospérité, il est institué la « Könögbèn Wölö » (un monde de surveillance pour lutter contre la paresse et l'oisiveté).

Article 7 : il est institué entre les « Mandenkas le Sanankunya » (cousinage à plaisanterie) et le « Tanamanyöya » (forme de totémisme).

En conséquence, aucun différend né entre ces groupes ne doit dégénérer, le respect de l'autre étant la règle.

Entre beaux-frères et belles-sœurs, entre grands-parents et petits-enfants, la tolérance et le chahut doivent être le principe.

Article 8 : la famille KEITA est désignée famille régnante sur l'Empire.

Article 9 : l'éducation des enfants incombe à l'ensemble de la société. La puissance paternelle appartient par conséquent à tous.

Article 10 : adressons-nous mutuellement les condoléances.

Article 11 : quand votre femme ou enfant fuit, ne le poursuivez pas chez le voisin.

Article 12 : la succession étant patrilinéaire, ne donnez jamais le pouvoir à un fils tant qu'un seul de ses pères vit.

Ne donnez jamais le pouvoir à un mineur parce qu'il possède des biens.

Article 13 : n'offensez jamais les « Nyaras » (paroliers attitrés).

Article 14 : n'offensez jamais les femmes nos mères.

Article 15 : ne portez jamais la main sur une femme mariée avant d'avoir fait intervenir sans succès son mari.

Article 16 : en plus de leurs occupations quotidiennes, les femmes doivent être associées à tous nos Gouvernements.

Article 17 : les mensonges qui ont vécu et résisté 40 ans doivent être considérés comme des vérités.

Article 18 : respectons le droit d'aïnesse.

Article 19 : tout homme a deux beaux-parents : les parents de la fille que l'on n'a pas eue en mariage et la parole qu'on a prononcée sans contrainte. On leur doit respect et considération.

Article 20 : ne maltraitez pas les esclaves, accordez-leur un jour de repos par semaine et faites en sorte qu'ils cessent le travail à des heures raisonnables. On est maître de l'esclave mais pas du sac qu'il porte.

Article 21 : ne poursuivez pas de vos assiduités les épouses : du chef, du voisin, du marabout, du féticheur, de l'ami et de l'associé.

Article 22 : la vanité est le signe de la faiblesse et l'humilité le signe de la grandeur.

Article 23 : ne vous trahissez jamais entre vous. Respectez la parole d'honneur.

Article 24 : ne faites jamais du tort aux étrangers.

Article 25 : le chargé de mission ne risque rien au Mandén.

Article 26 : le taureau confié ne doit pas diriger le parc.

Article 27 : la jeune fille peut être donnée en mariage dès qu'elle est pubère sans détermination d'âge. Le choix de ses parents doit être suivi quel que soit le nombre des candidats. Le jeune garçon peut se marier à partir de 20 ans.

Article 28 : la dot est fixée à 3 bovins : un pour la fille, deux pour ses père et mère.

Article 29 : le divorce est toléré pour l'une des causes ci-après : •l'impuissance du mari ; •la folie de l'un des conjoints ; •l'incapacité du mari à assumer les obligations nées du mariage. Le divorce doit être prononcé hors du village.

Article 30 : venons en aide à ceux qui en ont besoin. Article 31 : respectons la parenté, le mariage et le voisinage.

Article 32: tuez votre ennemi, ne l'humiliez pas.

Article 33 : dans les grandes assemblées, contentez-vous de vos légitimes représentants et tolérez-vous les uns les autres.

II. DES BIENS

Article 34 : il y a cinq façons d'acquérir la propriété : l'achat, la donation, l'échange, le travail et la succession. Toute autre forme sans témoignage probant est équivoque.

Article 35 : tout objet trouvé sans propriété connu ne devient propriété commune qu'au bout de quatre ans.

Article 36 : la quatrième mise bas d'une génisse confiée est la propriété du gardien.

Article 37 : un bovin doit être échangé contre quatre moutons ou quatre chèvres.

Article 38 : un œuf sur quatre est la propriété du gardien de la poule pondeuse.

Article 39 : assouvir sa faim n'est pas du vol si on n'emporte rien dans son sac ou sa poche.

III. DE LA PRESERVATION DE LA NATURE

Article 40 : la brousse est notre bien le plus précieux, chacun se doit de la protéger et de la préserver pour le bonheur de tous.

Article 41 : avant de mettre le feu à la brousse, ne regardez pas à terre, levez la tête en direction de la cime des arbres.

Article 42 : les animaux domestiques doivent être attachés au moment des cultures et libérés après les récoltes. Le chien, le chat, le canard, et la volaille ne sont pas soumis à cette mesure.

IV.DISPOSITIONS FINALES

ARTICLE 43 : Balla Fassèkè KOUYATE est désigné grand chef des cérémonies et médiateur principal du mandéen. Il est autorisé à plaisanter avec toutes les tribus, en priorité avec la famille royale.

Article 44 : tous ceux qui enfreindront ces règles seront punis. Chacun est chargé de veiller à leur application sur l'ensemble du territoire impérial.

FEDERATION DU MALI

DAKAR, le 28 Décembre 1959

PRESIDENCE DU GOUVERNEMENT

Le PRESIDENT du Gouvernement Fédéral du Mali
Secrétaire Général du Parti de la Fédération
Africaine

CONFIDENTIEL

à

Monsieur Mamadou DIA
Président du Gouvernement du Sénégal
Vice-Président du Gouvernement du Mali
(membre Titulaire)

Camarade,

J'ai l'honneur de vous informer de ce que les négociations en vue du transfert des compétences entre la République Française et la Fédération du Mali seront officiellement engagées le 18 Janvier 1960.

Je vous serais obligé de toutes dispositions utiles que vous voudrez bien prendre à cet effet.

Veillez agréer, Camarade, l'assurance de ma considération la plus distinguée.



A handwritten signature in dark ink, appearing to be "Modibo Keita".

MODIBO KEITA

DECRET N° 92-0731 P-CTSP
PORTANT PROMULGATION DE LA CONSTITUTION

Conformément à l'Acte fondamental N°1/CTSP du 31 Mars 1991, la Conférence nationale a élaboré,

Le Peuple malien, vu l'arrêt N° 002 du 14 février 1992 de la Cour suprême proclamant les résultats du référendum constitutionnel du 12 janvier 1992, a adopté,

Le président du Comité de transition pour le salut du peuple promulgue la Constitution dont la teneur suit :

Préambule.

Le peuple souverain du Mali, fort de ses traditions de lutte héroïque, engagé à rester fidèle aux idéaux des victimes de la répression et des martyrs tombés sur le champ d'honneur pour l'avènement d'un État de droit et de démocratie pluraliste,

- affirme sa volonté de préserver et de renforcer les acquis démocratiques de la Révolution du 26 Mars 1991,

- s'engage solennellement à défendre la forme républicaine et la laïcité de l'État,

- proclame sa détermination à défendre les droits de la femme et de l'enfant ainsi que la diversité culturelle et linguistique de la communauté nationale,

- réaffirme sa détermination à maintenir et à consolider l'unité nationale,

- s'engage à assurer l'amélioration de la qualité de la vie, la protection de l'environnement et du patrimoine culturel,

- souscrit à la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 Décembre 1948 et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981

- réaffirme son attachement à la réalisation de l'unité africaine, à la promotion de la paix, de la coopération régionale et internationale, au règlement pacifique des différends entre États dans le respect de la justice, de l'égalité, de la liberté et de la souveraineté des peuples.

Titre premier.

Des droits et des devoirs de la personne humaine.

Article premier.

La personne humaine est sacrée et inviolable.

Tout individu a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne.

Article 2.

Tous les Maliens naissent et demeurent libres et égaux en droits et en devoirs.

Toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique est prohibée.

Article 3.

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des sévices ou traitements inhumains, cruels, dégradants ou humiliants.

Tout individu, tout agent de l'État qui se rendrait coupable de tels actes, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, sera puni conformément à la loi.

Article 4.

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion, d'expression et de création dans le respect de la loi.

Article 5.

L'État reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et venir, le libre choix de la résidence, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation.

Article 6.

Le domicile, le domaine, la vie privée et familiale, le secret de la correspondance et des communications sont inviolables. Il ne peut y être porté atteinte que dans les conditions prévues par la loi.

Article 7.

La liberté de presse est reconnue et garantie. Elle s'exerce dans les conditions fixées par la loi.

L'égal accès pour tous aux médias d'État est assuré par un organe indépendant dont le statut est fixé par une loi organique.

Article 8.

La liberté de création artistique et culturelle est reconnue et garantie. Elle s'exerce dans les conditions fixées par la loi.

Article 9.

La peine est personnelle.

Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou inculpé qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement aux faits qui lui sont reprochés.

Tout prévenu est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par la juridiction compétente.

Le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par l'avocat de son choix, est garanti depuis l'enquête préliminaire.

Article 10.

Toute personne faisant l'objet d'une mesure privative de liberté a le droit de se faire examiner par un médecin de son choix.

Nul ne peut être détenu pendant une durée supérieure à quarante-huit heures que par décision motivée d'un magistrat de l'ordre judiciaire.

Nul ne peut être détenu dans un établissement pénitentiaire que sur mandat délivré par un magistrat de l'ordre judiciaire.

Article 11.

Tout ce qui n'est pas interdit par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraint de faire ce qu'elle n'ordonne pas.

Article 12.

Nul ne peut être contraint à l'exil.

Toute personne persécutée en raison de ses convictions politiques ou religieuses, de son appartenance ethnique, peut bénéficier du droit d'asile en République du Mali.

Article 13.

Le droit de propriété est garanti. Nul ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique et contre une juste et préalable indemnisation.

Article 14.

La liberté d'entreprise est garantie dans le cadre des lois et règlements en vigueur.

Article 15.

Toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'État.

Article 16.

En cas de calamité nationale constatée, tous les citoyens ont le devoir d'apporter leur concours dans les conditions prévues par la loi.

Article 17.

L'éducation, l'instruction, la formation, le travail, le logement, les loisirs, la santé et la protection sociale constituent des droits reconnus.

Article 18.

Tout citoyen a droit à l'instruction.

L'enseignement public est obligatoire, gratuit et laïc. L'enseignement privé est reconnu et s'exerce dans les conditions définies par la loi.

Article 19.

Le droit au travail et au repos est reconnu et est égal pour tous.

Le travail est un devoir pour tout citoyen mais nul ne peut être contraint à un travail déterminé que dans le cas d'accomplissement d'un service exceptionnel d'intérêt général, égal pour tous dans les conditions déterminées par la loi.

Article 20.

La liberté syndicale est garantie. Les syndicats exercent leurs activités sans contrainte et sans limites autres que celles prévues par la loi.

Article 21.

Le droit de grève est garanti. Il s'exerce dans le cadre des lois et règlements en vigueur.

Article 22.

La défense de la patrie est un devoir pour tout citoyen.

Article 23.

Tout citoyen doit œuvrer pour le bien commun. Il doit remplir toutes ses obligations civiques et notamment s'acquitter de ses contributions fiscales.

Article 24.

Tout citoyen, toute personne habitant le territoire malien a le devoir de respecter en toutes circonstances la Constitution.

**Titre II.
De l'État et de la souveraineté.**

Article 25.

Le Mali est une République indépendante, souveraine, indivisible, démocratique, laïque et sociale.

Son principe est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Les institutions de la République sont :

- le président de la République ;
- le Gouvernement ;
- l'Assemblée nationale ;
- la Cour suprême ;
- la Cour constitutionnelle ;
- la Haute Cour de justice ;
- le Haut Conseil des collectivités territoriales ;
- le Conseil économique, social et culturel.

L'emblème national est composé de trois bandes verticales et égales de couleurs vert, or et rouge.

La devise de la République est « Un Peuple -Un But - Une Foi. »

L'hymne nationale est « Le Mali ».

La loi détermine le sceau et les armoiries de la République.

Le français est la langue d'expression officielle.

La loi fixe les modalités de promotion et d'officialisation des langues nationales.

Articles 26.

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.

Article 27.

Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les citoyens en âge de voter, jouissant de leurs droits civiques et politiques.

Article 28.

Les partis concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la loi.

Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité du territoire, de l'unité nationale et la laïcité de l'État.

Titre III. Du président de la République.

Article 29.

Le président de la République est le chef de l'État. Il est le gardien de la Constitution. Il incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et accords internationaux. Il veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et assure la continuité de l'État.

Article 30.

Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois.

Article 31.

Tout candidat aux fonctions de président de la République doit être de nationalité malienne d'origine et jouir de tous ses droits civiques et politiques.

Article 32.

Les élections présidentielles sont fixées vingt et un jours au moins et quarante jours au plus avant l'expiration du mandat du président en exercice.

Article 33.

La loi détermine la procédure, les conditions d'éligibilité et de présentation des candidatures aux élections présidentielles, du déroulement du scrutin, du dépouillement et de la

proclamation des résultats. Elle prévoit toutes les dispositions requises pour que les élections soient libres et régulières.

Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour, le deuxième dimanche suivant. Ce second tour est ouvert seulement aux deux candidats ayant réuni le plus grand nombre de suffrages.

Si l'un des deux candidats se désiste, le scrutin reste ouvert au candidat venant après dans l'ordre des suffrages exprimés.

Si dans les sept jours précédant la date limite de dépôt des présentations de candidature une des personnes, ayant moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate, décède ou se trouve empêchée, la Cour constitutionnelle peut décider du report de l'élection.

Si avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, la Cour constitutionnelle prononce le report de l'élection.

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels ou de l'un des deux candidats restés en présence à la suite de ces retraits, la Cour constitutionnelle décidera de la reprise de l'ensemble des opérations électorales.

La convocation des électeurs se fait par décret pris en Conseil des ministres.

La Cour constitutionnelle contrôle la régularité de ces opérations, statue sur les réclamations, proclame les résultats du scrutin.

Article 34.

Les fonctions de président de la République sont incompatibles avec l'exercice de toute autre fonction politique, de tout autre mandat électif, de tout emploi public, de toute autre activité professionnelle et lucrative.

Article 35.

Durant son mandat, le président de la République ne peut, par lui-même, ni par autrui, rien acheter ou prendre en bail qui appartienne au domaine de l'État, sans autorisation préalable de la Cour suprême dans les conditions fixées par la loi.

Il ne peut prendre part ni par lui-même ni par autrui aux marchés publics et privés pour les administrations ou institutions relevant de l'État ou soumises à leur contrôle.

Article 36.

Lorsque le président de la République est empêché de façon temporaire de remplir ses fonctions, ses pouvoirs sont provisoirement exercés par le premier ministre.

En cas de vacance de la présidence de la République pour quelque cause que ce soit ou d'empêchement absolu ou définitif constaté par la Cour constitutionnelle saisie par le

président de l'Assemblée nationale et le premier ministre, les fonctions du président de la République sont exercées par le président de l'Assemblée nationale.

Il est procédé à l'élection d'un nouveau président pour une nouvelle période de cinq ans.

L'élection du nouveau président a lieu vingt et un jours au moins et quarante jours au plus après constatation officielle de la vacance ou du caractère définitif de l'empêchement.

Dans tous les cas d'empêchement ou de vacance, il ne peut être fait application des articles 38, 41, 42 et 50 de la présente Constitution.

Article 37.

Le président élu entre en fonction quinze jours après la proclamation officielle des résultats. Avant d'entrer en fonction, il prête devant la Cour suprême le serment suivant :

« Je jure devant Dieu et le peuple malien de préserver en toute fidélité le régime républicain, de respecter et de faire respecter la Constitution et la loi, de remplir mes fonctions dans l'intérêt supérieur du peuple, de préserver les acquis démocratiques, de garantir l'unité nationale, l'indépendance de la patrie et l'intégrité du territoire national.

Je m'engage solennellement et sur l'honneur à mettre tout en œuvre pour la réalisation de l'unité africaine. »

Après la cérémonie d'investiture et dans un délai de 48 heures, le président de la Cour suprême reçoit publiquement la déclaration écrite des biens du président de la République.

Cette déclaration fait l'objet d'une mise à jour annuelle.

Article 38.

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.

Article 39.

Le président de la République préside le Conseil des ministres. Le premier ministre le supplée dans les conditions fixées la présente Constitution.

Article 40.

Le président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement du texte définitivement adopté.

Il peut avant l'expiration de ce délai demander à l'Assemblée nationale une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles.

Cette nouvelle délibération ne peut être refusée et suspend le délai de promulgation.

En cas d'urgence, le délai de promulgation peut être ramené à huit jours.

Article 41.

Le président de la République, sur proposition du Gouvernement ou sur proposition de l'Assemblée nationale pendant la durée des sessions, après avis de la Cour constitutionnelle publié au Journal officiel peut soumettre au référendum toute question d'intérêt national, tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord d'union ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le président de la République le promulgue dans les délais prévus à l'article 40.

Article 42.

Le président de la République peut, après consultation du premier ministre et du président de l'Assemblée nationale, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les élections générales ont lieu vingt et un jours au moins et quarante jours au plus, après la dissolution.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute dans l'année qui suit ces élections.

Article 43.

Le président de la République communique avec l'Assemblée nationale et le Haut Conseil des collectivités par des messages qu'il fait lire par le président de l'Assemblée nationale ou par celui du Haut Conseil des collectivités. Hors session, l'Assemblée nationale ou le Haut Conseil des collectivités se réunit spécialement à cet effet.

Article 44.

Le président de la République est chef suprême des armées. Il préside le Conseil supérieur et le Comité de défense de la défense nationale.

Article 45.

Le président de la République est le président du Conseil supérieur de la magistrature. Il exerce le droit de grâce. Il propose les lois d'amnistie.

Article 46.

Le président de la République signe les ordonnances et les décrets pris en Conseil des ministres. Il nomme aux emplois civils et militaires supérieurs déterminés par la loi.

Le grand chancelier des ordres nationaux, les officiers généraux, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les gouverneurs de région, les directeurs des administrations centrales sont nommés par décret pris en Conseil des ministres.

Article 47.

Les membres de la Cour suprême sont nommés par décrets pris en Conseil des ministres.

Article 48.

Le président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères.

Les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédité auprès de lui.

Article 49.

Le président de la République décrète après délibération en Conseil des ministres, l'état de siège et l'état d'urgence.

Article 50.

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation l'intégrité du territoire national, l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances après consultation du premier ministre, des présidents de l'Assemblée nationale et du Haut Conseil des collectivités ainsi que de la Cour constitutionnelle.

Il en informe la Nation par un message.

L'application de ces pouvoirs exceptionnels par le président de la République ne doit en aucun cas compromettre la souveraineté nationale ni l'intégrité territoriale.

Les pouvoirs exceptionnels doivent viser à assurer la continuité de l'État et le rétablissement dans les brefs délais du fonctionnement régulier des institutions conformément à la Constitution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit et ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Article 51.

Le président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs au premier ministre. Les actes du président de la République autres que ceux prévus aux articles 38, 41, 42, 45 et 50 ainsi que l'alinéa premier du présent article sont contresignés par le premier ministre et le cas échéant par les ministres concernés.

Article 52.

La loi fixe les avantages accordés au président de la République et organise les modalités d'octroi d'une pension aux anciens présidents de la République jouissant de leurs droits civiques.

Titre IV. Du Gouvernement.

Article 53.

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation et dispose de l'administration et de la force armée.

Article 54.

Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 78 et 79.

Article 55.

Le premier ministre est le chef du Gouvernement, à ce titre, il dirige et coordonne l'action gouvernementale.

Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 46, il exerce le pouvoir réglementaire. Il est responsable de l'exécution de la politique de défense nationale.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le président de la République à la présidence du Conseil et du Comité prévus à l'article 44.

Il le supplée pour la présidence du Conseil des ministres, en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

Article 56.

Les actes du premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

Article 57.

Avant d'entrer en fonction le premier ministre et les ministres doivent remettre au président de la Cour suprême la déclaration écrite de leurs biens.

Cette déclaration fait l'objet d'une mise à jour annuelle.

Les dispositions de l'article 35 ci-dessus sont applicables aux membres du Gouvernement.

Article 58.

Les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à l'échelle nationale ou locale, de tout emploi public ou de toute activité professionnelle et lucrative.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tel mandat, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement appelés au Gouvernement a lieu conformément aux dispositions de l'article 63.

**Titre V.
De l'Assemblée nationale.****Article 59.**

Le Parlement comprend une chambre unique appelée Assemblée nationale.

Article 60.

Les membres de l'Assemblée nationale portent le titre de député.

Article 61.

Les députés sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Une loi fixe les modalités de cette élection.

Article 62.

Les députés bénéficient de l'immunité parlementaire. Aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé du fait des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale, sauf en cas de flagrant délit.

Aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut, hors sessions, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de l'Assemblée nationale, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'Assemblée nationale est suspendue si l'Assemblée nationale le requiert.

Article 63.

Une loi organique fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

La loi organique détermine aussi les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer en cas de vacance de siège, le remplacement des députés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale.

Article 64.

Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres de l'Assemblée nationale est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de plus d'un mandat.

Article 65.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.

La première session s'ouvre le premier lundi du mois d'octobre. Elle ne peut excéder soixante-quinze jours.

La deuxième session s'ouvre le premier lundi du mois d'avril et ne peut excéder une durée de quatre-vingt-dix jours.

Article 66.

L'Assemblée nationale se réunit en session extraordinaire à la demande du premier ministre ou de la majorité de ses membres sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que l'Assemblée nationale a épuisé l'ordre du jour pour lequel elle a été convoquée et au plus tard quinze jours à compter de la date de réunion.

Le premier ministre peut demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture et sur un ordre du jour déterminé.

Article 67.

Hors les cas dans lesquels l'Assemblée nationale se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du président de la République.

Article 68.

L'Assemblée nationale établit son règlement intérieur. Le président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature.

Article 69.

Les séances de l'Assemblée nationales sont publiques. Toutefois, elle peut siéger à huis clos de sa propre initiative ou à la demande du premier ministre. Le règlement intérieur en fixera les modalités. Le compte rendu intégral des débats en séance publiques est publié au Journal officiel.

Titre VI.

Des rapports entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

Article 70.

La loi est votée par l'Assemblée nationale à la majorité simple. Cependant, les lois auxquelles la présente Constitution confère le caractère de loi organique sont votées dans les conditions suivantes :

- la proposition ou le projet n'est soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée nationale qu'après l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale ;
- le texte ne peut être adopté qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par la Cour constitutionnelle de leur conformité à la Constitution.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordés aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, les droits civils, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités, le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, le régime des sociétés, l'expropriation ;
- les crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, la police judiciaire, l'extradition, l'amnistie, la création des juridictions, le statut des officiers ministériels, le statut des professions juridiques et judiciaires ;
- le statut général des fonctionnaires ;
- le statut général du personnel des forces armées et de sécurité ;

- le régime d'émission de la monnaie, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts.

La loi détermine également les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense et de la sécurité ;
- du droit du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical ;
- de l'organisation et de la compétence des ordres professionnels ;
- de l'enseignement et de la recherche ;
- de la protection du patrimoine culturel et archéologique ;
- de la comptabilité publique ;
- de la création, de l'organisation et du contrôle des services et organismes publics ;
- des nationalisations d'entreprises, des dénationalisations et du transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ;
- du régime électoral ;
- de la libre administration des collectivités locales, de leur compétence et de leurs ressources ;
- de l'organisation administrative du territoire ;
- de la gestion et de l'aliénation du domaine de l'État ;
- de l'organisation de la production ;
- de l'organisation de la justice ;
- du régime pénitentiaire.

La loi de finances détermine les ressources et les charges de l'État.

Le plan est adopté par l'Assemblée nationale. Il fixe les objectifs de l'action économique et sociale de l'État.

Article 71.

La déclaration de guerre est autorisée par l'Assemblée nationale réunie spécialement à cet effet.

Le président de la République en informe la Nation par un message.

Article 72.

L'état d'urgence et l'état de siège sont décrétés en Conseil des ministres.

Leur prorogation au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par l'Assemblée nationale. Une loi en détermine les conditions.

Article 73.

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Constitution peuvent être modifiés par décret après avis de la Cour suprême.

Ceux de ces textes qui interviendront après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne peuvent être modifiés par décret que si la Cour constitutionnelle a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

Les lois et règlements doivent être publiés au Journal officiel.

Article 74.

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme ou dans les domaines déterminés par la loi, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité ou entre les deux sessions, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis de la Cour suprême. Elles entrent en vigueur dès leur adoption, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé à l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Article 75.

L'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et aux membres de l'Assemblée nationale.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis de la Cour suprême et déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Article 76.

Les membres de l'Assemblée nationale et du Gouvernement ont le droit d'amendement.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui ne lui aurait pas été antérieurement soumis.

Article 77.

L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de la session ordinaire précédant la période budgétaire. Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée avant l'ouverture de la période budgétaire ou si elle ne vote pas le budget, le Gouvernement renvoie le projet de budget dans les quinze jours à l'Assemblée nationale convoquée à cet effet en session extraordinaire.

L'Assemblée nationale doit alors statuer dans les huit jours. Si cette délibération n'a pas abouti au vote du budget, celui-ci est alors établi d'office par le Gouvernement sur la base des recettes de l'exercice précédent et après avis de la Cour suprême.

Article 78.

Le premier ministre, après délibération du Conseil des ministres engage devant l'Assemblée la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale.

Le vote ne peut avoir lieu que quarante huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée. Si la motion de censure est rejetée, les signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.

Le premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt quatre heures qui suivent, est votée.

Article 79.

Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le premier ministre doit remettre au président de la République la démission du Gouvernement.

Article 80.

La clôture des sessions ordinaires ou extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 78.

Titre VII. Du pouvoir judiciaire.

Article 81.

Le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Il s'exerce par la Cour suprême et les autres cours et tribunaux.

Le pouvoir judiciaire est le gardien des libertés définies par la présente Constitution.

Il veille au respect des droits et libertés définis par la présente Constitution.

Il est chargé d'appliquer, dans le domaine qui lui est propre, les lois de la République.

Article 82.

Les magistrats ne sont soumis dans l'exercice de leur fonction qu'à l'autorité de la loi.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

Le président de la République est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature veille sur la gestion de la carrière des magistrats et donne son avis sur toute question concernant l'indépendance de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature statue comme conseil de discipline pour les magistrats.

Une loi organique fixe l'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. La loi fixe également le statut de la magistrature dans le respect des principes contenus dans la présente Constitution.

Titre VIII. De la Cour suprême.

Article 83.

La Cour suprême comprend :

- une section judiciaire ;
- une section administrative ;
- une section des comptes.

Une loi organique fixe son organisation, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elle.

Article 84.

La Cour suprême est présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire nommé par le président de la République sur proposition conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Le président de la Cour suprême est assisté d'un vice-président nommé dans les mêmes conditions.

Titre IX. De la Cour constitutionnelle.

Article 85.

La Cour constitutionnelle est juge de la constitutionnalité des lois et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques.

Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

Article 86.

La Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur :

- la constitutionnalité des lois organiques et des lois avant leur promulgation ;
- les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, du Haut Conseil des collectivités et du Conseil économique, social et culturel avant leur mise en application quant à leur conformité à la Constitution ;
- les conflits d'attribution entre les institutions de l'État ;
- la régularité des élections présidentielles, législatives et des opérations de référendum dont elle proclame les résultats.

Article 87.

La Cour constitutionnelle est saisie, en cas de contestation sur la validité d'une élection, par tout candidat, tout parti politique ou le délégué du Gouvernement, dans les conditions prévues par une loi organique.

Article 88.

Les lois organiques sont soumises par le premier ministre à la Cour constitutionnelle avant leur promulgation.

Les autres catégories de lois, avant leur promulgation, peuvent être déférées à la Cour constitutionnelle soit par le président de la République, soit par le premier ministre, soit par le président de l'Assemblée nationale ou un dixième des députés, soit par le président du Haut Conseil des collectivités ou un dixième des conseillers nationaux, soit par le président de la Cour suprême.

Article 89.

La Cour constitutionnelle statue dans un délai d'un mois selon une procédure dont les modalités sont fixées par une loi organique.

Toutefois, à la demande du Gouvernement et en cas d'urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Le recours suspend le délai de promulgation de la loi.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ou appliquée.

Article 90.

Les engagements internationaux prévus aux articles 114 à 116 doivent être déférés avant leur ratification à la Cour constitutionnelle, soit par le président de la République, soit par le premier ministre, soit par le président de l'Assemblée nationale ou par un dixième des députés, soit par le président du Haut Conseil des collectivités ou par un dixième des conseillers nationaux.

La Cour constitutionnelle vérifie, dans un délai d'un mois, si ces engagements comportent une clause contraire la Constitution.

Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans l'affirmative, ces engagements ne peuvent être ratifiés.

Article 91.

La Cour constitutionnelle comprend neuf membres qui portent le titre de conseillers avec un mandat de sept ans renouvelable une fois.

Les neuf membres de la Cour constitutionnelle sont désignés comme suit :

- trois nommés par le président de la République dont au moins deux juristes ;
- trois nommés par le président de l'Assemblée nationale dont au moins deux juristes ;
- trois magistrats désignés par le Conseil supérieur de la magistrature.

Les conseillers sont choisis à titre principal parmi les professeurs de droit, les avocats et les magistrats ayant au moins quinze ans d'activité, ainsi que les personnalités qualifiées qui ont honoré le service de l'État.

Article 92.

Le président de la Cour constitutionnelle est élu par ses pairs.

En cas d'empêchement temporaire, son intérim est assuré par le conseiller le plus âgé.

En cas de décès ou de démission d'un membre, le nouveau membre nommé par l'autorité de nomination concernée achève le mandat commencé.

Article 93.

Les fonctions de membre de la Cour constitutionnelle sont incompatibles avec toute fonction publique, politique, administrative ou toute activité privée ou professionnelle.

Les membres de la Cour constitutionnelle prêtent serment au cours d'une cérémonie solennelle présidée par le président de la République devant l'Assemblée nationale et la Cour suprême réunies.

Ils prêtent le serment suivant :

« Je jure de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge, dans le strict respect des obligations de neutralité et de réserve, et de me conduire en digne et loyal magistrat. »

Article 94.

Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles et à toutes les personnes physiques et morales.

Les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que la procédure suivie devant elle, sont déterminées par une loi organique.

Titre X. De la Haute Cour de justice.

Article 95.

La Haute Cour de justice est compétente pour juger le président de la République et les ministres mis en accusation devant elle par l'Assemblée nationale pour haute trahison ou en raison des faits qualifiés de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'État. La mise en accusation est votée par scrutin public à la majorité des 2/3 des députés composant l'Assemblée nationale.

La Haute Cour de justice est liée par la définition des crimes et délits et par la détermination des peines résultants des lois pénales en vigueur à l'époque des faits compris dans la poursuite.

Article 96.

La Haute Cour de justice est composée de membres désignés par l'Assemblée nationale à chaque renouvellement général. Elle élit son président parmi ses membres.

La loi fixe le nombre de ses membres, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elle.

Titre XI. Des collectivités territoriales.

Article 97.

Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi.

Article 98.

Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi.

Titre XII. Du Haut Conseil des collectivités.

Article 99.

Le Haut Conseil des collectivités a pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional.

Il peut faire des propositions au Gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités.

Le Gouvernement est tenu de saisir pour avis le Haut Conseil des collectivités pour toutes actions concernant les domaines cités dans le présent article.

Article 100.

Le Haut Conseil des collectivités a son siège à Bamako. Il peut être transféré en tout autre lieu en cas de besoin.

Le Haut Conseil des collectivités ne peut être dissous.

Article 101.

Les membres du Haut Conseil des collectivités portent le titre de conseillers nationaux. Aucun membre du Haut Conseil des collectivités ne peut être poursuivi, recherché ou jugé pour des opinions émises par lui lors des séances du Haut Conseil.

Une loi organique fixe le nombre des conseillers nationaux, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, ainsi que les conditions de leur remplacement.

Le mandat de député est incompatible avec celui de conseiller national.

Article 102.

Les conseillers nationaux sont élus pour cinq ans au suffrage indirect.

Ils assurent la représentation des collectivités territoriales de la République.

Les Maliens établis à l'extérieur sont représentés au Haut Conseil des collectivités.

Article 103.

Le Haut Conseil des collectivités se réunit de plein droit en session ordinaire deux fois par an sur convocation de son président.

La durée de chaque session ne peut excéder trente jours.

Ses séances sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel.

Article 104.

Le président du Haut Conseil des collectivités est élu pour cinq ans.

Article 105.

L'Assemblée nationale et le Haut Conseil des collectivités peuvent siéger en comité restreint à la demande du premier ministre. Le président de l'Assemblée nationale et le président du Haut Conseil des collectivités peuvent provoquer une session commune des députés et des conseillers nationaux.

L'ordre du jour de cette session doit porter sur un problème local et régional d'intérêt national.

La durée de cette session ne peut excéder quinze jours.

Titre XIII. Du Conseil économique, social et culturel.

Article 106.

Le Conseil économique, social et culturel a compétence sur tous les aspects du développement économique, social et culturel.

Il participe à toute commission d'intérêt national à caractère économique, social et culturel.

Article 107.

Le Conseil économique, social et culturel collecte, rédige, avec la participation des différentes entités qui le composent, à l'attention du président de la République, du Gouvernement et de

l'Assemblée nationale, le recueil annuel des attentes, des besoins et des problèmes de la société civile avec des orientations et des propositions.

Article 108.

Le Conseil économique, social et culturel est obligatoirement consulté sur tout projet de loi de finances, tout projet de plan ou de programme économique, social et culturel ainsi que sur toutes dispositions législatives à caractère fiscal, économique, social et culturel.

Article 109.

Le Conseil économique, social et culturel peut désigner l'un de ses membres, à la demande du président de la République, du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale, pour exposer devant ces organes l'avis du conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont l'obligation, quand ils sont saisis de donner une suite aux avis et rapports formulés par le Conseil économique, social et culturel dans un délai maximum de trois mois pour le Gouvernement et avant la fin de la session en cours pour l'Assemblée nationale.

Il reçoit une ampliation des lois, ordonnances et décrets dès leur promulgation. Il suit l'exécution des décisions du Gouvernement relatives à l'organisation sociale et culturelle.

Article 110.

Sont membres du Conseil économique, social et culturel :

- les représentants des syndicats, des associations, des groupements socioprofessionnels élus par leurs associations ou groupements d'origine ;
- les représentants des collectivités désignés par leurs pairs ;
- les représentants des Maliens établis à l'étranger.

Sont membres associés, les cadres supérieurs de l'État dans le domaine économique, social et culturel.

Article 111.

Le Conseil économique, social et culturel se réunit chaque année de plein droit en deux sessions ordinaires de quinze jours chacune sur convocation de son président. Les séances du Conseil économique, social et culturel sont publiques.

Article 112.

Le président et le vice-président du Conseil économique, social et culturel sont élus au sein du Conseil par leurs pairs lors de la séance d'ouverture de la première session pour un mandat de cinq ans.

Aucun membre du Conseil économique, social et culturel ne peut être poursuivi, recherché ou jugé pour des opinions émises par lui lors des séances du Conseil.

Article 113.

L'organisation interne, les règles de fonctionnement et de désignation des membres du Conseil économique, social et culturel sont fixées par la loi.

Titre XIV. Des traités et accords internationaux.

Article 114.

Le président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

Article 115.

Les traités de paix, de commerce, les traités ou accords relatifs aux organisations internationales, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être approuvés ou ratifiés qu'en vertu de la loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été approuvés ou ratifiés. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement du peuple.

Article 116.

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord de son application par l'autre partie.

Titre XV. De l'unité africaine.

Article 117.

La République du Mali peut conclure avec tout État africain des accords d'association ou de communauté comprenant abandon partiel ou total de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine.

Titre XVI. De la révision.

Article 118.

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président de la République et aux députés.

Le projet ou la proposition de révision doit être voté par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers de ses membres. La révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine et la laïcité de l'État ainsi que le multipartisme ne peuvent faire l'objet de révision.

Titre XVII.
Des dispositions finales.

Article 119.

La législation en vigueur demeure valable dans la mesure où elle n'est pas contraire à la présente Constitution et où elle n'est pas l'objet d'une abrogation expresse.

Article 120.

La présente Constitution sera soumise au référendum. Au cas où elle recueillerait la majorité des suffrages exprimés, le président du Comité de transition pour le salut du peuple procède à la promulgation dans les conditions fixées par la présente Constitution.

Article 121.

Le fondement de tout pouvoir en République du Mali réside dans la Constitution.

La forme républicaine de l'État ne peut être remise en cause. Le peuple a le droit à la désobéissance civile pour la préservation de la forme républicaine de l'État.

Tout coup d'État ou putsch est un crime imprescriptible contre le peuple malien.

Titre XVIII.
Des dispositions transitoires.

Article 122.

Jusqu'à la mise en place des institutions, le Comité de transition pour le salut du peuple et le Gouvernement prennent les mesures nécessaires au fonctionnement des pouvoirs publics, à la vie de la Nation, à la protection des citoyens et à la sauvegarde des libertés.

Communiqué, lu à 4h30, le 22 mars 2012, sur l'ORTM par le Lieutenant Amadou Konaré, porte parole du CNRDRE

Mes chers compatriotes;

Considérant l'incapacité notoire du régime à gérer la crise qui sévit au nord du pays ;
Considérant l'inaction du gouvernement à doter de moyens adéquats les forces armées et de sécurité pour accomplir leurs missions de défense de l'intégrité du territoire national ;
Considérant le risque croissant de disparition de l'unité nationale, tant chère aux maliens ;
Considérant le climat d'incertitude crée et entretenu par le pouvoir pour la tenue des élections générales de 2012 ;
Considérant l'incapacité du régime à lutter de manière efficace contre le terrorisme et à restaurer la dignité du peuple malien ;
Face à son devoir de sauvegarde de la constitution, la force républicaine de l'état et les acquis démocratiques, le CNRDRE se réclamant des forces armées de défense et de sécurité du mali dans l'ensemble de leurs composantes, a décidé de prendre ses responsabilités en mettant fin au régime incompetent et désavoué de Monsieur Amadou Toumani TOURE.

En conséquence, les dispositions suivantes sont prises à compter de ce jour 22 mars 2012 :

- La constitution est suspendue jusqu'à nouvel ordre
- Toutes les institutions de la république sont dissoutes jusqu'à nouvel ordre
- Un gouvernement inclusif d'union nationale sera constitué après consultation de toutes les forces vives de la nation
- Des missions d'échange et d'explication seront dépêchées auprès de l'ensemble des pays voisins, organisations sous régionales et régionales, auprès des organismes internationaux ainsi que des partenaires financiers.

Très chers compatriotes, l'objectif du CNRDRE ne vise en aucun cas une confiscation du pouvoir et nous prendrons l'engagement solennel de restituer le pouvoir à un président démocratiquement élu dès que l'unité nationale et l'intégrité territoriale seront rétablies, aussi le CNRDRE s'engage à travailler avec toutes les forces vives de la nation sans aucune distinction pour la réalisation de ces objectifs.

Nous demandons à chaque malienne et à chaque malien de l'intérieur comme de l'extérieur épris de paix et de justice de faire sien du CNRDRE et de l'accompagner avec ses bénédictions pour la réussite des nobles missions qui lui sont assignées.

En ces moments critiques de la vie de notre nation nous lançons un vibrant appel à toutes les maliennes et à tous les maliens pour la réconciliation, le pardon, et le sens élevé du respect de l'état. Permettez nous chers compatriotes avant de terminer de nous incliner très pieusement sur la mémoire de nos illustres combattants qui ont perdu la vie dans les récents événements sur les différents théâtres d'opération ; qu'ils retrouvent ici toute la profonde gratitude et la reconnaissance éternelle de la nation toute entière. Nous prions Dieu le Tout Puissant de les accueillir dans son paradis et que leurs âmes reposent en paix.

Vive le Mali, Vive le CNRDRE
Je vous remercie.

Ordonnance N°0001 du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État, portant Acte Fondamental de l'État du Mali (26 mars 2012).

Le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État (CNRDRE)

Considérant que la République du Mali, proclamée le 22 septembre 1960, a connu une évolution constitutionnelle et politique diversifiée depuis son accession à la souveraineté internationale ;

Que trois Républiques se sont succédé sous trois régimes politiques ;

Que les changements successifs de régimes politiques n'ont pas entamé la détermination du peuple malien à rechercher dans son génie propre les valeurs de civilisations culturelles, philosophiques et spirituelles qui animent les formes de son patriotisme et de son unité ;

Que les acquis démocratiques de la Révolution du 26 Mars 1991 ont consacré l'avènement de la Constitution de la Troisième République dont la violation systématique de l'esprit et du texte a entraîné la suspension et la dissolution des institutions qu'elle a mises en place par la déclaration du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État en date du 22 mars 2012 ;

Considérant la volonté du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État de redonner confiance au peuple, d'assurer la réconciliation nationale et de garantir l'intégrité du territoire national et l'avènement d'une ère de renouveau démocratique ;

Considérant la nécessité de fixer l'organisation provisoire des pouvoirs publics ;

A adopté l'Acte fondamental dont la teneur suit :

Préambule.

Le peuple malien :

- Réaffirme son opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel ;
- Exprime sa ferme volonté de défendre et de sauvegarder sa dignité et de retrouver sa place et son rôle de pionnier de la démocratie et des droits de l'Homme ;
- Affirme solennellement sa détermination par le présent Acte de perpétuer un État de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Malien dans toute sa dimension culturelle, temporelle et spirituelle ;
- Réaffirme son attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'Homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'unité africaine, et dont les dispositions font partie

intégrante du présent Acte fondamental ;

- Affirme sa volonté de coopérer dans la paix et l'amitié avec tous les peuples qui partagent ses idéaux de liberté, de justice, de solidarité sur la base des principes d'égalité, d'intérêt réciproque et de respect mutuel de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale ;
- Proclame son attachement sincère à la cause de l'unité africaine et s'engage à tout mettre en œuvre pour réaliser l'intégration sous-régionale et régionale ;
- Réaffirme son attachement à la protection de l'environnement ;
- Exprime son attachement à la consolidation de la famille, à la promotion de la femme et de l'enfant et à la protection des couches les plus défavorisées ;
- Réaffirme la consolidation des libertés individuelles et collectives, la préservation de la pluralité des opinions, des courants et partis politiques, des droits syndicaux, de la diversité culturelle et linguistique de la communauté nationale.

Titre premier. De l'État et de la souveraineté.

Article premier.

- L'Etat du Mali est une République indépendante et souveraine, démocratique, laïque et sociale ;
 - La capitale de la République du Mali est Bamako ;
- L'emblème national est composé de trois bandes verticales et égales de couleurs vert, or et rouge;
- L'hymne de la République est «Le Mali»;
 - La devise de la République est «Un Peuple – Un But – Une foi»;
 - La langue officielle est le français.

Article 2.

La République du Mali est une et indivisible. Son principe est : le Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Article 3.

La souveraineté nationale appartient au peuple. Aucune fraction du peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. La souveraineté s'exerce conformément au présent Acte fondamental qui est la loi suprême de l'État. Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et nonavenus.

Article 4.

Les partis politiques, non exclusivement, concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la charte des partis politiques. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de la laïcité et de l'intégrité territoriale de l'État.

Article 5.

Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux Maliens des deux sexes âgés de dix-huit ans révolus et qui jouissent de leurs droits civils et politiques. La loi détermine les conditions d'éligibilité.

Titre II. Des droits et des devoirs de la personne humaine.

Article 6.

Les droits et les devoirs proclamés et garantis par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine font partie intégrante du présent Acte Fondamental et du droit Malien.

Article 7.

La personne humaine est sacrée et inviolable.

L'Etat a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, il assure à tous les citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi.

Article 8.

Tout être humain a droit au développement et au plein épanouissement de sa personne dans ses dimensions matérielle, temporelle, intellectuelle et spirituelle, pourvu qu'il ne viole pas les droits d'autrui ni n'enfreigne les lois et les bonnes mœurs.

Article 9.

Toute personne a droit à la culture. L'Etat a le devoir de sauvegarder et de promouvoir les valeurs nationales de civilisation tant matérielles que spirituelles, ainsi que les langues et traditions nationales.

Article 10.

Toutes les communautés composant la Nation Malienne jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues parlées et écrites et de développer leur propre culture tout en respectant celles des autres.

L'Etat doit promouvoir le développement des langues nationales d'intercommunication.

Article 11.

L'Etat et les collectivités publiques garantissent l'éducation des enfants et créent les conditions favorables à cette fin.

Article 12.

L'Etat pourvoit à l'éducation de la jeunesse par des écoles publiques. L'enseignement primaire est obligatoire. L'Etat assure la gratuité de l'enseignement public.

Article 13.

Les écoles privées, laïques ou confessionnelles, peuvent être ouvertes avec l'autorisation et le contrôle de l'État. Les écoles privées peuvent bénéficier des subventions de l'État dans les conditions déterminées par la loi.

Article 14.

Tout individu a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne.

Article 15.

Tout ce qui n'est pas interdit par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraint de faire ce qu'elle n'ordonne pas.

Nul ne peut être arrêté ou inculpé qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement aux faits qui lui sont reprochés.

Aucun citoyen ne sera contraint à l'exil ou au bannissement.

Toute personne persécutée en raison de ses convictions politiques ou religieuses, de son appartenance ethnique, peut bénéficier du droit d'asile au Mali.

Article 16.

Le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par l'avocat de son choix est garanti depuis l'enquête préliminaire.

Toute personne faisant l'objet d'une mesure privative de liberté a le droit de se faire examiner par un médecin de son choix.

Article 17.

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des sévices ou traitements cruels, inhumains et dégradants.

Nul ne peut être détenu pendant une durée supérieure à quarante huit heures que par la décision d'un magistrat compétent auquel il doit être présenté.

Ce délai ne peut être prolongé que dans des cas exceptionnellement prévus par la loi.

Article 18.

Tout individu, tout agent de l'État qui se rendrait coupable d'acte de torture, de sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, sera puni conformément à la loi.

Tout individu, tout agent de l'État est délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte grave et manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques.

Article 19.

Le domicile est inviolable. Il ne peut y être effectué de visites domiciliaires ou de perquisitions que dans les formes et conditions prévues par la loi.

Article 20.

Le secret de la correspondance et des communications est garanti par la loi.

Article 21.

Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement.

Article 22.

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public, de la loi et des règlements. L'exercice du culte et l'expression des croyances s'effectuent dans le respect de la laïcité de l'État.

Article 23.

La liberté de la presse est reconnue et garantie par l'État. Elle s'exerce et est protégée dans les conditions fixées par la loi.

Article 24.

La liberté de création artistique et culturelle est reconnue et garantie. Elle s'exerce dans les conditions fixées par la loi.

Article 25.

La loi reconnaît et garantit, dans les conditions qu'elle fixe, la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, de réunion et de manifestation.

Article 26.

L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale.

L'Etat protège la famille et particulièrement la mère et l'enfant. Il veille sur les personnes handicapées et les personnes âgées.

Article 27.

Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement.

Article 28.

Le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines et autres unités industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont réglementés par la loi.

Article 29.

Le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national de déchets toxiques ou polluants étrangers et tout accord y relatif constituent un crime contre la Nation. Les sanctions applicables sont définies par la loi.

Article 30.

L'Etat reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective et garantissent au travailleur la juste rétribution de ses services ou de sa production.

Article 31.

La liberté syndicale est garantie. Les syndicats exercent leurs activités sans contraintes et sans limites autres que celles prévues par la loi.

Article 32.

L'Etat reconnaît et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts, soit individuellement, soit collectivement par l'action syndicale. Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi.

Article 33.

La défense de la Nation et de l'intégrité du territoire de la République est un devoir sacré pour tout citoyen malien.

Article 34.

Tous les citoyens de la République du Mali ont le devoir de travailler pour le bien commun, de remplir toutes leurs obligations civiles et professionnelles, de s'acquitter de leurs contributions fiscales.

Article 35.

Tout citoyen malien, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter en toutes circonstances la bonne gestion des ressources publiques, sous peine de commettre un crime contre la Nation.

Les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen malien doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de dilapidation, ou d'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi.

Article 36.

L'Etat protège à l'étranger les droits et intérêts légitimes des citoyens maliens.

Titre III. Du Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État.

Article 37.

Le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État est l'organe suprême de la transition. Il est composé comme suit :

- Vingt-six (26) membres issus des forces armées et de sécurité ;
- Quinze (15) membres issus des forces vives de la Nation.

Une ordonnance prise par le Président du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État déterminera les modalités de désignation des membres du Comité.

Article 38.

Le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État est chargé :

- d'assurer le maintien de l'intégrité du territoire et de l'unité nationale ;
- d'assurer la fonction législative ;
- de déterminer la politique de la nation;
- de contrôler l'exécutif ;
- de veiller au respect de la loi ;

- de veiller à l'application de l'Acte fondamental ;
- d'œuvrer à la mise en place de nouvelles institutions démocratiques.

Article 39.

Le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État se réunit en session ordinaire ou en session extraordinaire.

Article 40.

Le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État crée les commissions qu'il juge utiles pour l'accomplissement de sa mission.

Article 41.

Les membres du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État jouissent de l'immunité parlementaire. Ils ne peuvent être ni poursuivis, ni arrêtés, ni traduits en justice sans l'assentiment du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État.

Titre IV. Du Chef de l'État.

Article 42.

Le Président du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État assure les fonctions de Chef de l'État.

Article 43.

Le Chef de l'État incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale, du respect des traités et accords internationaux auxquels le Mali est partie. Il est le Chef suprême des armées. Il préside le Conseil supérieur de la magistrature. Il veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi qu'à la continuité de l'État.

Article 44.

Le Chef de l'État préside le Conseil des Ministres. Il nomme aux hautes fonctions civiles et militaires sur proposition du Gouvernement.

Article 45.

Le Chef de l'État signe les ordonnances adoptées par le Comité National de Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État. Il signe les décrets pris en Conseil des Ministres. Les décrets sont contresignés par le Premier Ministre et le cas échéant par les Ministres chargés de leur exécution.

Article 46.

Le Chef de l'État accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères. Les ambassadeurs et envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

Article 47.

Lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu, le Chef de

l'État prend, en accord avec le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État et le Gouvernement les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances.

Le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État fixe la durée d'exercice des pouvoirs exceptionnels du Chef de l'État qui en informe la Nation par un message.

Article 48.

Le Chef de l'État exerce le droit de grâce et propose la loi d'amnistie au Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État.

Titre V. Du Gouvernement.

Article 49.

Le Gouvernement est composé du Premier Ministre et des Ministres. Le Chef de l'État nomme le Premier Ministre et les Ministres et met fin à leurs fonctions.

Sur proposition du Premier Ministre, il fixe les attributions des Ministres.

Article 50.

Le Premier Ministre est le Chef du Gouvernement. A ce titre il dirige l'action du Gouvernement. Il assure l'exécution des lois et règlements. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Article 51.

Le Premier Ministre préside le Conseil de Cabinet. Il peut exceptionnellement remplacer le Chef de l'État pour la présidence du Conseil des Ministres en vertu d'une délégation expresse pour un ordre du jour déterminé.

Article 52.

Sous réserve de l'article 45 du présent Acte fondamental, le Premier Ministre assure le pouvoir réglementaire. Il est responsable devant le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État dans les conditions fixées par l'article 53.

Article 53.

Le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État peut interpellier le Gouvernement. Il peut adresser des questions écrites et orales au Gouvernement qui est tenu d'y répondre.

Article 54.

Le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État, le Premier Ministre et le Gouvernement tiennent périodiquement des séances de concertation sur la politique nationale et internationale.

Article 55.

Les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec celles de membre du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État, exception faite pour le Chef de l'État. Elles sont également incompatibles avec l'exercice de toute fonction publique ou privée.

Titre VI. Des rapports entre le Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État et le Gouvernement.

Article 56.

Le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État a, concurremment avec le Gouvernement, l'initiative des ordonnances.

Relèvent du domaine législatif les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés Publiques, les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, les droits civils, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités, le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, le régime des sociétés, l'expropriation ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure civile, commerciale et sociale, la procédure pénale, la police judiciaire, l'extradition, l'amnistie, la création des juridictions, le statut de la magistrature, le statut des officiers ministériels et des barreaux ;
- le statut général et les statuts particuliers de la fonction publique ;
- le statut général des militaires ;
- le régime d'émission de la monnaie, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions.

Sont également du domaine législatif les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense et de la sécurité ;
- du droit du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical, de l'organisation et de la compétence des ordres professionnels ;
- de l'enseignement et de la recherche ;
- de la comptabilité publique ;
- de la création des services et organismes publics ;
- de l'organisation administrative du territoire ;
- du régime électoral ;
- de la création des collectivités territoriales ;
- de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'aliénation et de la gestion du domaine de l'État ;
- de l'organisation de la justice ;
- du régime pénitentiaire ;
- de la détermination des ressources et charges de l'État ;
- des nationalisations d'entreprises, des dénationalisations et du transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ;

- de la protection du patrimoine culturel et archéologique. La loi de finances détermine les ressources et les charges de l'État.

Article 57.

Les projets d'ordonnance adoptés par le Gouvernement sont transmis au Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État dans les huit jours qui suivent la séance du Conseil des Ministres ayant adopté lesdits projets.

Article 58.

Les propositions d'ordonnance du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État sont notifiées pour information au Premier Ministre et au Gouvernement avant délibération et vote. Cette notification comporte la date à laquelle il est envisagé de délibérer ou de voter ce texte.

Le Premier Ministre adresse au Chef de l'État ses observations dans un délai de huit jours.

Titre VII. Du pouvoir judiciaire.

Article 59.

Le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Il s'exerce par la Cour Suprême et les autres cours et tribunaux. Les Magistrats ne sont soumis dans l'exercice de leur fonction qu'à l'autorité de la loi. Les magistrats du siège sont inamovibles. Le Chef de l'État est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il est assisté par le conseil supérieur de la magistrature. Le pouvoir judiciaire est gardien des libertés définies par le présent Acte Fondamental. Il veille au respect des droits et libertés. Il est chargé d'appliquer dans le domaine qui lui est propre les lois de la République.

Titre VIII. Des traités et accords internationaux.

Article 60.

Le Chef de l'État négocie et ratifie les traités ; il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

Article 61.

Les traités de paix, de commerce, les traités ou accords relatifs aux organisations internationales, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ne peuvent être approuvés qu'en vertu de la loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

Article 62.

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie.

Titre IX. Des dispositions diverses.

Article 63.

Les dispositions nécessaires à l'application du présent Acte Fondamental sont prises soit par ordonnance, soit par décret pris en Conseil des Ministres.

Article 64.

La législation actuelle en vigueur au Mali est applicable, sauf intervention de textes nouveaux, en ce qu'elle n'a rien de contraire au présent Acte fondamental. Le décret portant code de procédure civile, commerciale et sociale et les textes subséquents demeurent en vigueur jusqu'à l'adoption d'une loi.

Article 65.

Le présent acte fondamental et les autres lois de la République s'imposent à tous les citoyens.

Article 66.

Les institutions de la période de transition fonctionnent jusqu'à l'installation effective des organes issus des élections législatives et présidentielles qui seront organisées par le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État.

Toute personne ayant été membre du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État et du Gouvernement ne peut être candidat aux élections organisées par le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État.

Titre X. De la révision.

Article 67.

Le présent acte fondamental peut être révisé par le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État.

Article 68.

Le principe de la révision doit être adopté à la majorité des 2/3 des membres composant ledit Comité.

Article 69.

La proposition de révision doit être votée à la majorité des 2/3 des membres composant le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État.

Titre XI. Disposition finale.

Article 70.

En attendant les élections générales et la mise en place des institutions, le présent Acte fondamental sera exécuté comme Constitution de l'État.

Bamako, le 26 mars 2012.

Le Président du Comité National pour le Redressement
de la Démocratie et la Restauration de l'État,

Capitaine Amadou Haya SANOGO

BIBLIOGRAPHIE

A. OUVRAGES DE REFERENCE

DROIT ET SCIENCES POLITIQUES

- ARDANT (Ph.); Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, LGDJ, 14^è éd., 2002.
- AVRIL (P.) et GICQUEL (J.); Lexique de droit constitutionnel, Paris, PUF, 7^è éd., 1998.
- BURDEAU (G.), HAMON (F), TROPER (M); Droit constitutionnel Paris, LGDJ, 27^è éd.,
- CADART (J.); Institutions politiques et droit constitutionnel, 2 vol., Paris, LGDJ, 3^è éd, 1991.
- CADOUX (Ch.); Droit constitutionnel et institutions politiques, 2 volumes, Paris, Cujas, 4^è éd.,
- CHALVIDAN (Ph); Droit constitutionnel, institutions et régimes politiques, Paris, Nathan, 2^è éd. 1996.
- CHANTEBOUT (B); Droit constitutionnel, Paris, A. Colin, 20^è éd., 2004.
- BARANGER (D.), Le droit constitutionnel, Paris, PUF, coll « Que sais-je ? », 3^è éd. 2002
- DEBBASCH (Ch.), BOURDON (J.), PONTIER (J.M) et RICCI (J.C.); Droit constitutionnel et Institutions Politiques, Paris, Economica, 4^è éd., 2001.
- DUHAMEL (O.), Droit constitutionnel et politique, Paris, éd. du Seuil, 2000.
- DUHAMEL (O.), et MENY (Y), Dictionnaire constitutionnel, Paris, PUF, 1992
- DUVERGER (M.), Institutions politiques et droit constitutionnel, 2 volumes, Paris, PUF, 18^è éd, 1990
- FAVOREU (L.), GAIA (P.), GHEVONTIAN (R.), MESTRE (J.L.), PFERSMANN (O.), ROUX (A.), SCOFFONI (G.), Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 7^è éd., 2004.
- GELARD (P.) et MEUNIER (J.), Institutions politiques et droit

- constitutionnel, Paris, Montchrestien, 1999.
- GICQUEL (J.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, coll. Précis Domat, 19^e éd, 2003.
 - GREWE et RUIS-FABRI, Droits constitutionnels européens, Paris, PUF, 1995.
 - ISAAC (H.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Lyon, L'Hermès, 1995.
 - JACQUET (J.P.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, coll. Mémento Dalloz, 4^e éd., 2000.
 - JEANNEAU (B.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, coll. Mémento Dalloz, 9^e éd., 1993.
 - LAVROFF (D.G.), Le droit constitutionnel de la V^e République, Paris, Précis Dalloz, 1999.
 - LECLERCQ (CL), Institutions politiques et droit constitutionnel, 4^e éd., Paris, Litec, 1999.
 - OLIVA (Erica), Droit constitutionnel - Libertés, Paris, Sirey, Aide mémoire, 2^e éd., 2000.
 - PACTET (P.), MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), Droit constitutionnel, Paris, A.Colin, coll. U, 23^e éd., 2004.
 - PRELOT (M.) et BOULOUIS (J.), Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, Précis, Dalloz, 1990.
 - TURPIN (D.), Droit constitutionnel, Paris, PUF, coll. Premier cycle, 4^e éd., 1999.
 - VIALLE (P.), Droit constitutionnel et Institutions Politiques, Lyon, L'HERMES, 1984.
 - VILLIERS (M. de), Dictionnaire de droit constitutionnel, Paris, A.Colin, coll Cours, 1999.
 - ZOLLER (E.), Droit constitutionnel, Paris, PUF, Coll. Droit Fondamental, Droit politique et théorique, 2^e éd., 1999.

B- OUVRAGES DE REFERENCE EN SCIENCES POLITIQUES - AFRIQUE

- ABELES M., COLLARD , Age, pouvoir et société en Afrique noire, Paris, Karthala, 1985
- ABITBOL M., Tombouctou et les Arma : De la conquête marocaine du Soudan nigérien en 1591 à l'hégémonie de l'Empire Peul du Macina en 1833, Paris, GP Maisonneuve et Larose, 1979
- ADE AJAYI J. F. (dir.), Histoire générale de l'Afrique, tome VI, « L'Afrique au XIXème siècle jusque vers les années 1880 », Paris, Présence Africaine, Edicef, Unesco, 1997
- ADU BOAHEN A. (dir.), Histoire générale de l'Afrique, Tome VII, « L'Afrique sous domination coloniale (1880-1935) », Paris, Présence Africaine, Edicef, Unesco, 1989
- ALMEIDA TOPOR H., L'Afrique au XX siècle, Armand Colin, 2003
- AMSELLE J.-L., MBOKOLO E., Au cœur de l'ethnie, ethnies, tribalisme et Etat en Afrique, La Découverte, 1999.
- BA A. H., DAGET J., L'Empire Peul du Macina (1818-1853), Abidjan, Les nouvelles éditions africaines, 1984
- BACH D., Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne, Karthala, 1998
- BALANS J.-L., COULON C., GASTELLU J.-M., Autonomie locale et intégration nationale au Sénégal, Paris, Pédone, 1975
- BATOUTA Ibn, Voyages III, Paris, La découverte, 1982.
- BAYART J.-F, L'Etat en Afrique, la politique du ventre, Fayard, 1989.
- BAYART J-F, ELLIS S., HIBOU B., La Criminalisation de l'Etat en Afrique, Complexe, 1997.
- BAZIN J., Genèse de l'Etat et formation d'un champ politique : le royaume de Segou (Mali), Paris, EHESS, document ronéotypé, 1986.

- BAZIN J., Les Bambara du Ségou et du Kaarta, Paris, Ed. Maisonneuve et Larose, 1977.
- BENACHIR B., LAPASSADE G. (dirs.), Négritudes du Maroc et du Maghreb: servitude, cultures à possession et transthérapies, Paris, L'Harmattan, 2001
- BIARNES P., L'Afrique aux Africains : 20 ans d'indépendance en Afrique noire francophone, Paris, Armand Collin, 1981
- BOAHEN A. A., Topics in West African History, Londres, Longman, 1966
- BOURGEOT A. (éd.), Horizons nomades en Afrique Sahélienne. Sociétés, développement et démocratie, Paris, Karthala, 1999
- BOURMAUD D., Histoire politique du Kenya: Etat et pouvoir local, Paris, CREDU/Karthala, 1988.
- BRET B., Tiers Monde, croissance, inégalités, développement, Ellipses, 2002.
- BRUNSCHWIG H., Le Partage de l'Afrique noire, Flammarion, 1993
- CAHEN M., Ethnicité politique : pour une lecture réaliste de l'identité, LHarmattan, 1994.
- CAILLIE R., Voyage à Tombouctou et à Jenné dans l'Afrique centrale, Tome II, Paris, Anthropos, Coll. « textes et documents retrouvés », 1965
- CHRÉTIEN J.-P. et TRIAUD J.-L. (dir.), Histoire d'Afrique, les enjeux de mémoire, Karthala, 1999.
- CISSE Y. T., KAMISSOKO W., La grande geste du Mali : des origines à la fondation de l'Empire, Tome 1, Paris, Karthala-ARSAN, 1988
- CISSE Y. T., KAMISSOKO W., Soundjata : la gloire du Mali, La grande geste du Mali, Tome 2, Paris, Karthala, 1991.
- CISSOKO S. M., Tombouctou et l'Empire Songhay, Paris, L'Harmattan, 1975.
- COQUERY-VIDROVITCH C. (dir.), Histoire Africaine du XX^e siècle : sociétés, villes, cultures, Paris, L'Harmattan, 1993.
- COQUERY-VIDROVITCH C., FOREST A. (dirs.), Décolonisations et nouvelles dépendances, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1984.
- COQUERY-VIDROVITCH C., L'Afrique noire de 1800 à nos jours, Paris, PUF,

2005.

- COULIBALY P. B., *Le Mali d'Alpha Oumar Konaré. Ombres et lumières d'une démocratie en gestation*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- COULON C, et MARTIN D.-C., *Les Afriques politiques*, La Découverte, 1991.
- COUMBA DIOP M. et DIOUF M., *Les Figures du politique en Afrique: des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Karthala, 1999.
- DA VIDSON B., *L'Afrique ancienne*, tome 1, Paris, F. Maspero, 1978.
- DE BENOIST J.-R., *L'Afrique occidentale française de 1944 à 1960*, Dakar, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982.
- DESCHAMPS H., *Histoire de l'Afrique noire*, Paris, PUF, 1970.
- DESCHAMPS H., *Les méthodes et doctrines coloniales de la France du XVIème siècle à nos jours*, Paris, A. Colin, 1953.
- DIAKITÉ T, *L'Afrique malade d'elle-même*, Karthala, 1986.
- DIAKITÉ T., *L'Afrique et l'aide, ou comment s'en sortir ?* L'Harmattan, 2002.
- DIARRAH C. O., *Le défi démocratique au Mali*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- DIARRAH C. O., *Le Mali de Modibo KEITA*, Paris, L'Harmattan, 1986.
- DIARRAH C. O., *Vers la troisième République du Mali*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- DIARRAH S. M., *Le mouvement démocratique malien. L'itinéraire de l'ADEMA-PASJ, origine et parcours*, Bamako, Graphique Industrie, 1996.
- DIETERLEN G., SYLLA D., SOUMARE M., *L'Empire du Ghana : Le Wagadou et les traditions de Yérééré*, Paris, Karthala, 1992.
- DUMONT F., *L'Anti-Sultan ou Al-Hadjj Omar Tall du Fouta, combattant de la foi*, Dakar/Abidjan, Les Nouvelles éditions africaines, 1974.
- DUBOIS C., MICHEL P, SOUAILLE P, *Frontières plurielles, frontières conflictuelles en Afrique subsaharienne*, L'Harmattan, 2000.

- DUBRESSON A. et al., Les Afriques au sud du Sahara, Belin, Géographie universelle, 1994.
- DUBRESSON A. et RAISON J.-P., L'Afrique subsaharienne, Colin, coll. «U », 2003.
- DURUFLÉ G., L'ajustement structurel en Afrique, Karthala, 1988.
- EBOUSSI-BOULAGA F., Les Conférences nationales en Afrique, Paris, Karthala, 1993.
- EL-BEKRI, Description de l'Afrique septentrionale, Traduction De Slane, Paris, Ed. Jourdan, 1913.
- ELLIS S., L'Afrique maintenant, Karthala, 1995.
- ENGELHARD Ph., L'Afrique, miroir du monde ? Arléa, 1998.
- FEDIDA P. et LECOURT D., Comment peut-on être vivant en Afrique ? PUF, Forum Diderot, 2000.
- FERRO M. (dir.), Le Livre noir du colonialisme, Laffont, 2003.
- GABAS J.-J., L'Aide contre le développement, l'exemple du Sahel, Economica, 1988.
- GABAS J.-J., Nord-Sud, l'impossible coopération, Presses de Sciences Po, 2002. GALLAIS J., Les Tropiques, terres de risques et de violences, Armand Colin, coll. « U », 1994.
- GIRARDET R., L'idée coloniale en France de 1871 à 1961, Paris, Brodard et Taupin, 1972.
- GIRI J., L'Afrique en panne. Vingt-cinq ans de « développement » Karthala, 1986.
- HIBOU B., L'Afrique est-elle protectionniste ?, Karthala, 1996.
- HUGON Ph., L'Economie de l'Afrique, La Découverte, 2003.
- HUGON Ph., La Zone franc à l'heure de l'euro, Karthala, 1999.
- IGUE J., Le Territoire et l'Etat en Afrique, les dimensions spatiales du développement, Karthala, 1995.
- ILLIFE J., Les Africains, histoire d'un continent, Aubier, 1997.

- JENSEN J., Epopée, histoire, société : Le cas de Soundjata, Mali et Guinée, Paris, Karthala, 2001.
- KABOU A., Et si l'Afrique refusait le développement ? L'Harmattan, 1991.
- KAKE I. B., COMTE G., L'apogée de l'Empire songhay, Paris, ABC, 1973.
- KAKE I. B., La dislocation des grands empires. L'Afrique occidentale du XVIème au XVIIIème siècle, Paris, ABC, 1977.
- KI-ZERBO J. (dir.), Histoire Générale de l'Afrique, tome 1, « Méthodologie et préhistoire africaine », Paris, Présence Africaine, Edicef, Unesco, 1986.
- KI-ZERBO J., NIANE D. T. (dirs.), Histoire Générale de l'Afrique, tome IV. « L'Afrique du XIIème au XVIème siècle », Paris, Présence Africaine, Edicef, Unesco, 1991.
- KONATE D., Travail de mémoire et construction nationale au Mali, Paris, L'Harmattan, 2006.
- KONATE M., Mali : ils ont assassiné l'espoir, Paris, L'Harmattan, 1990.
- LABOURET H., L'Afrique précoloniale, Paris, PUF, 1959.
- LOMBARD J., Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire, Paris, A. Colin, 1967
- LUGAN B., Afrique, bilan de la décolonisation, Perrin 1991.
- LUGAN B., Afrique, l'histoire à l'endroit, Perrin 1989.
- MAHIEU F-R., Les Fondements de la crise économique en Afrique, L'Harmattan, 1990.
- MAZRUI A. A., WONDJI C. (dirs.), Histoire générale de l'Afrique, Tome VIII, « L'Afrique depuis 1935 », Paris, Présence Africaine, Edicef, Unesco, 1998.
- MBEMBE A., Afriques indociles. Christianisme, pouvoir et Etat en société post-coloniale, Karthala, 1990.
- MBOKOLO E., Afrique noire : Histoire et civilisation, Tome II, Paris, Hatier, 2004.
- MBOKOLO E., L'Afrique au Xx siècle, Editions du Seuil, coll. « Points histoire », 1985.

- MEDART J.-F. (dir.), Etats d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crise, Karthala, 1991.
- MERLIN P., L'Afrique peut gagner, Karthala, 2001, 2^{éd.} 2003.
- MESSMER P., Les Blancs s'en vont. Récits de décolonisation, Albin Michel, 1998.
- MOUNIER E., L'éveil de l'Afrique noire, Paris, Petite Renaissance, 2007.
- NAUDET J.-D., Vingt ans d'aide au Sabel, trouver des problèmes aux solutions, OCDE-CIub du Sahel, 1999.
- NGOUPANDÉ J.-P., L'Afrique sans la France, Albin Michel, 2002.
- NGOUPANDÉ J.-P., L'Afrique face à l'Islam: les enjeux africains de la lutte contre le terrorisme, Albin Michel, 2003.
- NIANE D. T., Le Soudan Occidental au temps des grands Empires : XI^{ème} - XVI^{ème} siècle, Paris, Présence Africaine, 1975.
- NIANE D. T., Soundjata, an Epic of Old Mali, London, Ed. Longman, 1971.
- NYONGO P. A., Afrique : la longue marche vers la démocratie. Etat autoritaire et résistances populaires, Paris, Publisud, 1988.
- OGOT B. A. (dir.), Histoire Générale de l'Afrique, Tome V, « L'Afrique du XVI^{ème} au XVIII^{ème} siècle », Paris, Présence Africaine, Edicef, Unesco, 1998.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., Les sociétés Songhay-Zarma (Niger-Mali) : Chefs, guerriers, esclaves, paysans..., Paris, Karthala, 1984.
- PÉLISSIER P., Campagnes africaines en devenir, Arguments, 1996.
- PERROT C.-H. et FAUVELLE-AYMAR E.-X. (dir.), Le retour des rois, les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine, Karthala, 2003.
- RAYNAUT C. (dir.), Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature, Karthala, 1997.
- SALMON P., Introduction à l'histoire de l'Afrique, Bruxelles, Hayez, 1986.
- SEDAR SENGHOR L., Nation et voie africaine du socialisme, Paris, Présence Africaine, 1961.

- SOW Abdoulaye –Sekou, L'Etat démocratique républicain, la problématique de la construction au Mali, Editions Grandvaux, 2008.
- ST AMM A., Histoire de l'Afrique précoloniale, Paris, PUF, 1997.
- WESSELING H., Le partage de l'Afrique (1880-1914), Paris, Denoël, 1991.

C- OUVRAGES DE SCIENCES POLITIQUES – MALI

- BAH Tahirou, Mali : le procès permanent. L'Harmattan 2010. 196 pages
- BARBET Clotilde, Les rebellions touarègues au Nord du Mali. L'Harmattan 2016. 161 pages
- BAUDAIS Virginie, Les trajectoires de l'Etat au Mali. L'Harmattan 2016. 576 pages
- COULIBALY Cheibane, Crise politico-institutionnelle au Mali, L'Harmattan 2016. 360 pages
- DIALLO Diarafa Mamadou, État et participation citoyenne au Mali. L'Harmattan-Collection Etudes Africaines. 2017. 256 pages
- DIALLO Djibril, Le Mali sous Moussa TRAORE. L'Harmattan. 2016. 214 pages
- DIARRA Eloi, La vie constitutionnelle et politique du Mali depuis l'indépendance : cinquante ans ... et après ? in ouvrage collectif, le *Mali*, édit. AMAP, Bamako, septembre 2010, p. 29-73.
- DIARRA Eloi, Le droit colonial en Afrique de l'Ouest francophone ou la construction d'une société nouvelle, in ouvrage collectif *Faire l'histoire du droit colonial, cinquante ans après l'indépendance de l'Algérie*, sous la direction de Jean-Philippe BRAS, Khartala 2015, p. 113-134.
- DIARRA Zoumana, Les mutations de la haute fonction publique au Mali. L'Harmattan-Collection Etudes Africaines. 2017. 470 pages
- FOMBA Brehima, La constitution malienne de 1992 : De la rigidité à l'impossible révision. L'Harmattan 2020. 364 P
- KEITA Modibo, Gouvernance participative et pratiques démocratiques au Mali. L'Harmattan. 2013. 276 pages

- NGONO Emmanuel, Le président Amadou Toumani Touré et l'expérience malienne du consensus. L'Harmattan 2015. 96 pages
- SANGARE Issa Balla Moussa, Modibo KEITA :La renaissance Malienne. L'Harmattan 2016. 220 pages
- SIDIBE Ahmed, Histoires politiques du syndicalisme malien de ses origines à nos jours. L'Harmattan. 2019. 264 pages
- TAMBOURA Abdoulaye, Le conflit touareg et ses enjeux géopolitiques au Mali. L'Harmattan. 2016. 252 pages
- TOUNKARA Simbo, Réforme des finances publiques au Mali : approche comparée avec l'expérience française. L'Harmattan. 2020. 248 P.
- TRAORE Ibrahima, L'Etat de droit dans les Républiques du Mali et du Sénégal. L'Harmattan-Collection Etudes Africaines. 2017. 390 P.

C. ARTICLES et CHRONIQUES

- AMICO Marta, « Trajectoires d'exil et tradition touarègue en création au Sahara malien » Cahiers du CAP, Publications de la Sorbonne, 2016, pp.15-35
- BAZIN J., « Genèse de l'Etat et formation d'un champ politique : le royaume de Segou », Revue Française de Science Politique, Vol. 38, n°5, octobre 1988.
- BERNUS E., « Etre touareg au Mali », Politique Africaine, n°47, 1992.
- BOILLEY Pierre « Le conflit interne comme ferment d'un sentiment national ? L'exemple sahélien (Mali, Niger, Tchad) » *L'Ouest saharien*, 2009, p. 81-95.
- BOILLEY Pierre « Mali, fractures anciennes, chaos actuel » La Revue socialiste, Parti Socialiste, 2013, pp.151-156.
- BOSSE-PLATIERE Isabelle « Chronique L'action extérieure de l'Union européenne - L'Union européenne cherche à imposer sa présence dans la résolution de la crise au Mali ». Revue trimestrielle de droit européen, Dalloz, 2013.
- BUSSI Michel, LIMA Stéphanie, VIGNERON David, « L'État-nation africain à l'épreuve de la démocratie, entre présidentialisation et décentralisation : l'exemple du Mali » *L'Espace Politique*, OpenEdition Journals, 2009.

- CLAUZEL J., « L'administration coloniale française et les sociétés nomades dans l'ancienne Afrique occidentale française », *Politique Africaine*, n°46, juin 1992.
- COULIBALY Hawa Coulibaly, LIMA Stéphanie, « Crise de l'Etat et territoires de la crise au Mali » *EchoGéo*, EchoGéo, 2013.
- DIARRA Eloi, Etude sur l'Espace d'Interpellation démocratique, Passé – Présent – Avenir, in *MEVOS (Médiations et Evolutions sociales)*, revue semestrielle n°1/2019, p. 44-127, publication du Médiateur de la République du Mali.
- DIARRA Eloi, L'Etat, la loi et la religion au Mali, in *Encyclopedia of Law and Religion*, Boston, General Editors Gerhard and w ; cole Durham Jr, Associate Editor Donlu Thayer, Brill, Leiden, 2016, p. 174-185.
- DIARRA Eloi, La liberté religieuse au Mali, in *Mélanges Raymond GOY, Du droit interne au droit international, le facteur religieux et l'exigence des droits de l'homme*, Publications de l'Université de Rouen, 1998, p. 161-178.
- DERREUMAUX Patrick, « Les risques de conflit interne dans les pays en développement et leurs modes de concrétisation : l'exemple du Mali » *FERDI Notes brèves / Policy briefs*, FERDI, 2020.
- FREMIGACCI J., « L'Etat colonial français, du discours mythique aux réalités (1880-1940) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 32, n° 32, 1993.
- GREGOIRE Emmanuel, « Le Sahel et le Sahara entre crises et résiliences » *Hérodote - Revue de géographie et de géopolitique*, Elsevier Masson/La Découverte, 2019, pp.5-22.
- GREGOIRE E., « Le fait économique haoussa », *Politique Africaine*, n°38, juin 1990
- GREMONT Charles. « Origines et perspectives des conflits menés par des Touaregs au Mali » *ENA Hors les murs*, magazine des anciens élèves de l'ENA, Association des Anciens Élèves de l'École Nationale d'Administration, 2017.
- GUILLEMIN P., « La structure des premiers gouvernements locaux en Afrique noire », *Revue française de science politique*, Vol. IX, n°3, 1959.
- HAIDARA Boubacar, « L'usage politique de l'islam au Mali » *Mande Studies*, 2020, 22 (2020), pp.145-174

- HOLDER G., « De la « cité-Etat » en Afrique noire », Cahiers d'Etudes Africaines, n°166, 2002.
- HOLDER G. SAINT-LARY M.. « Enjeux démocratiques et (re)conquête du politique en Afrique. De l'espace public religieux à l'émergence d'une sphère islamique oppositionnelle » Cahiers Sens Public, Assoc. Sens-Public, 2013, 1 (15-16), pp.187-205.
- KEITA M., « Le parti unique en Afrique », Présence Africaine, n°30, 1960.
- LAVERGNE Marc. « Aux racines du djihadisme africain » New African/Le magazine de l'Afrique, 2016, pp.6-10.
- LAVIGNE DELVILLE Philippe, « L'action publique en Afrique, entre normes pratiques, dynamiques politiques et influences externes : introduction » Anthropologie et développement, APAD 2018, 48-49, p. 25-41.
- MARCHAL Roland, « Le Sahel dans la crise malienne – introduction » Dossiers du CERI, 2013, pp.1-4
- NIANDOU-SOULEY A., « L'armée et le pouvoir », Politique Africaine, n°38, juin 1990.
- NIANE D. T., « Histoire et tradition historique du Manding », Présence Africaine, n°89, 1974.
- PAGEARD R., « Soudiata KEITA et la tradition orale », Présence Africaine, n°36, 1961, p. 51-71.
- PONS R., « Le problème touareg : hier, aujourd'hui..., demain ? », Marchés Tropicaux et méditerranéens, 7 mai 1993.
- POLLARD R., « La démocratie ambiguë », Année Africaine 1992-1993, Bordeaux, CEAN
- QUANTIN P., « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », Pouvoirs, 129, 2009 .
- QUANTIN P., « Les élites politiques face aux transitions démocratiques », L'Afrique Politique, 1995.

- QUANTIN P., « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique Africaine*, 69, mars 1998.
- RAYNAL J.-J., « Les conférences nationales en Afrique : au-delà du mythe, la démocratie ? », *Revue Penant*, n° 814, 01/04, oct.-déc. 1994
- RAYNAUT C., « Trente ans d'indépendance : repères et tendances », *Politique Africaine*, n° 38, juin 1990
- SCHUSTER A., « Vers la fin des régimes militaires en Afrique occidentale ? La voie suivie au Ghana, en Haute-Volta, au Mali et au Nigeria », *Revue canadienne des études africaines*, Vol. XII, No 2, 1978
- SIDIBE O. O., « Le mouvement syndical malien et la démocratie », *Revue trimestrielle de l'Institut Africain pour la Démocratie*, n°11, Juillet-août-septembre 1997
- SY S. M., « Le parti politique en Afrique : concept, nature », *Ethiopiennes*, n°1, janvier 1975
- TINGUIRI K. L., « Crise économique et ajustement structurel », *Politique Africaine*, 38, Juin 1990
- TOURE A. T., « Comment j'ai pris le pouvoir, pourquoi je l'ai quitté », *Jeune Afrique*, Supplément au n° 1753-1754, 11-24 août 1994
- TSHIYEMBE M., « L'Etat en Afrique : crise du modèle importé et retour aux réalités. Essai sur la théorie de l'Etat multinational », *Mélanges F. Borella*, Paris, L'Harmattan, 1999
- TSHIYEMBE M., « La science politique africaniste et le statut théorique de l'Etat africain : un bilan négatif », *Politique Africaine*, n°71, octobre 1998, pp. 109-132.
- VAN DE WALLE N., SMIDDY K., « Partis politiques et systèmes de parties dans les démocraties 'non libérales' africaines », *L'Afrique Politique*, 2000

D - TRAVAUX UNIVERSITAIRES

- AZAM F., Le réveil démocratique au Mali : dynamisme politique et mobilisation ethno- régionale, mémoire de DEA, Bordeaux, 1998-1999.
- BA Alassane, Le droit des terres : défis et enjeux dans le processus de décentralisation au Mali, UGB, 2008.
- BAH Fousseynou, Analyse du chômage et bilan des politiques de l'emploi au Mali. Thèse de Doctorat. Université de Grenoble, 2012.
- BAUDAIS V., L'institutionnalisation de l'Etat en Afrique : les trajectoires comparées du Mali et du Niger, Thèse de Doctorat, Toulouse, 2006.
- BOILLEY Pierre Boilley. Les Kel Adagh. Un siècle de dépendances, de la prise de Tombouctou (1893) au pacte national (1992). Étude des évolutions politiques, sociales et économiques d'une population touarègue (Soudan français, République du Mali) Thèse de doctorat. Université Paris-Diderot - Paris VII, 1994.
- CHAUZAI Grégory, Les règles de l'exception : la régulation (du) politique au Mali et au Niger. Thèse de Doctorat. Institut d'études politiques de Bordeaux, 2011.
- COULIBALY Fatoumata. Recomposition des territoires politiques et gouvernance urbaine : le cas de la ville de Bamako (Mali). Thèse de Doctorat, Université de Rouen, 2013.
- COULIBALY Fassoun. Dialogue social au Mali : réalités et enjeux. Thèse de Doctorat Université de Bordeaux, 2019.
- DIARRA Zoumana. Les mutations de la haute fonction publique au Mali : une contribution à l'étude de la réforme de l'Etat Droit. Thèse de Doctorat, Université de Grenoble, 2014.
- DIAWARA Boubacar, Territorialisation des politiques publiques et reconstruction de l'Etat au Mali en termes de gouvernance. Thèse de Doctorat. Université Paris-Est, 2019.
- FISHER Bénédicte. Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française. Thèse de Doctorat. Université de Grenoble, 2011.
- GAREYANNE Mohamed, La sédentarisation des nomades dans la région de Gao : révélateur et déterminant d'une crise multidimensionnelle au Nord-Mali. Thèse de Doctorat. Université Lyon 3. 2008.
- GAUTHE B., L'invention démocratique au Mali, mémoire de DEA, Bordeaux/CEAN, 1993.

- GUINDO Moumouni. L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali. Thèse de Doctorat. Université de Strasbourg, 2020.
- HAIDARA Boubacar, Les formes d'articulation de l'islam et de la politique au Mali Thèse de Doctorat. Université Michel de Montaigne - Bordeaux III, 2015.
- KONE Oumar. La corruption des agents publics : approche comparée des droits français et malien. Thèse de Doctorat. Université de Strasbourg, 2015.
- KEITA A., DJIRE M., La pratique institutionnelle de la troisième République – 1992-1997 : l'apprentissage de la démocratie , novembre 2004.
- KEITA Mohamed Ousmane, Recherche sur la transition politique et économique au Mali : l'État inachevé. Thèse de Doctorat. Université de Toulon, 2016.
- MARIKO Ousmane. L'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur au Mali : cas de la politique d'aide à l'entrepreneuriat Economies et finances. Thèse de Doctorat. Université de Grenoble, 2012.
- NIANG Doudou Ben Béchir, Analyse sociologique des trajectoires d'insertion socio-économique des jeunes au Mali : l'exemple de l'APES. Thèse de Doctorat. Université de Lorraine, 2019.
- THIRIOT C., Démocratisation et démilitarisation du pouvoir : étude comparative à partir du Burkina-Faso, Congo, Ghana, Mali et Togo, Tomes 1 et 2, Thèse de doctorat, Bordeaux, 1999.
- TRAORE Moussa Khoré,. La gouvernance locale dans le secteur de l'Education au Mali. Thèse de Doctorat. Université de Toulon, 2015.
- VIGNERON David L'expression territoriale des comportements électoraux au Mali. Thèse de Doctorat. Université de Rouen, 2013.

E – SITES INTERNET

- www.republicain-niger.com
- <http://maflib.mtandao-afrika.htm>
- <http://modiboKEITA.free.fr>
- <http://www.ciesin.org.html>
- <http://www.missioneco.org/mali/>
- www.afrik.com
- www.congoplus.info.fr
- www.liberation.fr
- www.malijet.com
- www.msibni.com
- www.presse-francophonie.org
- www.quaibrantly.fr
- www.tamtaminfo.com
- www.worldbank.org/hipc/country-case/Mali/mali.html
- www.histoire-afrique.org
- www.senat.fr
- <http://academic2.american.edu>
- www.ifla.org
- <http://democratie.francophonie.org>
- <http://unispal.un.org>

F – ENTRETIENS

- . Baba BERTHE, Professeur de droit administratif, 12 mars 2014
- . Soumeylou Boubèye MAIGA, Président de l'ASMA, ancien Premier Ministre, 4 avril 2014
- . Mountaga TALL, Avocat, président du CNID, ancien ministre, 14 avril 2014
- . Hamidou KONATE, Enseignant, ancien député cadre de l'URD, 19 avril 2014
- . Ibrahima N'DIAYE, ancien maire de Bamako, vice-président de l'URD, 19 avril 2014
- . Abdoul MBAYE, ancien premier ministre du Sénégal, 2 juin 2014
- . Kassoum TAPO, Premier Président de la première CENI (1997), août 2014
- . Aoua CAMARA, enseignant-chercheur FSJP, janvier 2015
- . Boubacar BAGAYOKO, historien, FLASH, janvier 2015
- . Amadou Toumani TOURE, Ancien Président du Mali, 2 mars 2015
- . Nicolas NORMAND, ancien Ambassadeur de France au Mali, 5 mai 2015
- . Boubacar TOURE, ancien Ambassadeur du Mali en France, 10 mai 2015
- . Adama DIARRA, Maire, membre du bureau de l'ADEMA, 12 avril 2016
- . Soumaïla CISSE, ancien Président de l'URD, 15 avril 2016
- . Yunoussi TOURE, ancien Premier Ministre, 16 avril 2016
- . Moustaphe DICKO, ancien ministre, ancien membre de l'ADEMA, 12 janvier 2017
- . Moussa MARA, Président du parti YELEMA, 14 janvier 2017
- . Idrissa COULIBALY, élu local, 25 décembre 2018

TABLE DES MATIERES

Sommaire.....	3
Liste des sigles.....	4
Introduction Générale.....	6
PARTIE I : La construction de l'instabilité du point de vue politique et administrative.....	27
TITRE I : D'un pouvoir politique concentré à un consensus mou.....	30
CHAPITRE I : Le centralisme démocratique érigé en mode de gouvernance politique.....	32
SECTION 1 : La centralisation du pouvoir sous la 1 ^{ère} République.....	34
PARAGRAPHE 1 : La Constitution de 1960 et les fondements institutionnels de la Nation malienne.....	35
A. D'un parlementarisme de type moniste.....	37
B. ...A une monocratie partisane.....	39
PARAGRAPHE II : L'US-RDA et le centralisme démocratique.....	41
A. Le centralisme comme pierre angulaire du parti-Etat.....	42
B. Le centralisme dans la gestion économique de l'Etat.....	45
SECTION II: L'expérience militaire ou la gestion autocratique du pouvoir.....	55
PARAGRAPHE I : La concentration des pouvoirs aux mains de l'exécutif.....	57
A. Du centralisme sans référence idéologique.....	58
B. Un pouvoir oppressif des libertés.....	60
PARAGRAPHE II : L'orientation libérale et ses premiers revers.....	65
A. Les conséquences des P.A.S sur la sécurité alimentaire.....	66
B. Les séquelles des P.A.S sur le système éducatif.....	69
CHAPITRE II : La décompression du pouvoir politique et ses effets.....	71
SECTION I : La démocratie comme leitmotiv.....	76

PARAGRAPH I : Un régime politique à priori parlementaire.....	77
A. La consécration du principe de la séparation des pouvoirs.....	78
B. Mais une quasi tutelle de l'Exécutif sur le Parlement.....	79
PARAGRAPH II : La reconnaissance de libertés et droits fondamentaux.....	81
A. L'énoncé de grands principes et la problématique de leur protection	82
B. L'émergence d'associations locales de développement.....	84
SECTION II : Une décompression mal comprise.....	87
PARAGRAPH I : Une opposition qui excède son rôle.....	87
A. Le blocage intempestif de l'action gouvernementale.....	90
B. L'instrumentalisation politique du mouvement étudiant.....	95
PARAGRAPH II : Un pouvoir politique en quête de compromis.....	100
A. Les limites de la « gestion concertée » du pouvoir sous le mandat d'Alpha Oumar KONARE.....	100
B. ATT et son concept de « Consensus politique ».....	103
TITRE II : Une administration inadaptée.....	111
CHAPITRE I : Une mauvaise délivrance des services publics.....	113
SECTION I : Du fait d'une crise de l'éthique administrative.....	114
PARAGRAPH I : La corruption dans les services publics.....	115
A. Un fléau aux proportions inquiétantes.....	116
B. Le rôle des acteurs de la société civile.....	117
PARAGRAPH II : Les secteurs essentiels impactés	118
A. La corruption au sein de l'administration judiciaire.....	118
B. La corruption dans les passations de marchés publics.....	120
C. La corruption au sein de la « grande muette ».....	120
SECTION II : Les dispositifs juridiques et institutionnels pour endiguer la corruption.....	126
PARAGRAPH I : Les mécanismes traditionnels de contrôle.....	128
A. Les différents types de contrôle.....	128
B. Le cadre d'exercice du contrôle public.....	128

PARAGRAPHE II : Les innovations apportées par le Bureau du Vérificateur Général.....	129
A. Rôle et missions du Vérificateur Général.....	129
B. Spécificités de l’approche du Vérificateur Général.....	129
CHAPITRE II : Une mauvaise perception des défis du moment.....	134
SECTION I : L’absence d’une administration inclusive et de proximité.....	135
PARAGRAPHE I : La faible portée de la Loi du 19 janvier 1998.....	136
A. L’accès des usagers aux services administratifs.....	136
B. L’accès des usagers aux documents administratifs.....	138
PARAGRAPHE II : De nouvelles modalités d’administration de proximité à l’efficacité limitée.....	140
A. Le Médiateur de la République.....	141
B. L’Espace d’interpellation démocratique.....	144
SECTION II. Le développement perçu comme une compétence exclusive de l’Etat.....	147
PARAGRAPHE I : L’échec des programmes de redressement économique et financier.....	148
A. La compression des effectifs de la fonction publique.....	150
B. La baisse de l’offre de services sanitaires.....	151
C. L’impact négatif sur l’offre éducative publique	151
PARAGRAPHE II : La faible capacité de l’Administration à élaborer des politiques publiques.....	153
A. L’absence d’objectifs dans la définition des politiques publiques....	154
B. La faible capacité d’évaluation des politiques publiques.....	156
CONCLUSION PARTIE I :	161
PARTIE II : L’instauration d’une instabilité ethnico-sociale chronique.....	164
TITRE I : La résurgence de la question touarègue	166

CHAPITRE I : Les rebellions touarègues : causes et effets.....	169
SECTION I : Historicité des rebellions touarègues au Mali.....	173
PARAGRAPH I : La 1ère rébellion ou la révolte des « Fellaghas ».....	173
A. Les raisons de la révolte.....	174
B. Un retour à la paix non négocié.....	175
PARAGRAPH II : La rébellion de 1990 et le rôle majeur de l'Algérie.....	177
A. Des revendications intégrationnistes.....	178
B. Une négociation quadripartite.....	179
PARAGRAPH III : La rébellion de 2006 ou l'échec du pacte national.....	180
A. Le contexte de l'Accord de 2006.....	180
B. La portée limitée de l'Accord de 2006.....	181
SECTION II : La spécificité de la rébellion touarègue de 2012.....	183
PARAGRAPH I : Une coalition de circonstance.....	184
A. L'incursion des islamistes.....	185
B. La recomposition des alliances.....	186
PARAGRAPH II : Une dimension internationale.....	188
A. La chute du régime de Kadhafi et ses conséquences.....	188
B. Le rôle controversé de l'Algérie.....	191
C. L'implication de la communauté internationale.....	194
CHAPITRE II : Les réponses politiques aux rebellions touarègues.....	197
SECTION I : L'inventaire des Accords et leurs portées.....	198
PARAGRAPH I : Le Accords de Tamanrasset.....	198
PARAGRAPH II : Le Pacte National.....	200
PARAGRAPH III : L'Accord d'Alger de 2006.....	202
SECTION II : Les réformes institutionnelles et Programmes spéciaux.....	204
PARAGRAPH I. La relance de la politique de décentralisation.....	205
A. Les étapes marquantes de la décentralisation.....	206
B. Les contraintes majeures relevées.....	208
C. La création de nouvelles communes urbaines et rurales.....	210

PARAGRAPH II. Des programmes spéciaux aux contours mal définis.....	211
A. Le Programme Nord-Mali.....	212
B. L'Agence de développement du Nord-Mali.....	213
C. Le Programme intégré de développement rural de Kidal.....	214
D. Le Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement au Nord Mali.....	215
TITRE II : La crise de légitimité et l'émergence de nouveaux contre- pouvoirs.....	217
CHAPITRE I : Le déficit de conscience citoyenne.....	219
SECTION I : Une base communautaire nationale effritée.....	221
PARAGRAPH I : La citoyenneté démocratique mise à mal.....	222
A. La faiblesse du taux de participation.....	222
B. L'abstention et ses causes.....	224
PARAGRAPH II : Des scrutins emprunts de suspicion.....	226
A. Des pratiques électorales décriées.....	226
B. L'ambiguïté de certains partis politiques.....	227
SECTION II. La montée de l'incivisme.....	229
PARAGRAPH I. La diversité des facteurs explicatifs.....	231
A. La négation des valeurs traditionnelles.....	231
B. La mauvaise gouvernance.....	232
C. La perte de l'autorité parentale.....	232
PARAGRAPH II : le rôle essentiel de l'institution scolaire occulté.....	234
A. L'absence d'une véritable éducation à la citoyenneté.....	234
B. Quelques initiatives à la portée limitée.....	236
CHAPITRE II : La fragilisation de la cohésion sociale.....	238
SECTION I : Le développement des inégalités sociales.....	239
PARAGRAPH I : Les inégalités dans le secteur de la Santé.....	241
PARAGRAPH II : Les inégalités dans le secteur de l'Education.....	244

PARAGRAPHE III : Le chômage des jeunes et l'impuissance des pouvoirs publics à l'endiguer.....	247
SECTION II : L'immixtion du religieux dans la sphère politique.....	251
PARAGRAPHE I : La revendication du rôle politique de l'islam.....	252
A. Des associations structurées et actives sur le terrain social.....	252
B. L'affirmation d'un islam décidé à faire entendre sa voix.....	256
PARAGRAPHE II : L'islam comme force d'influence politique.....	258
A. Des prémisses d'une politisation du religieux.....	258
B. Aux discours radicalisés de prêcheurs musulmans.....	260
CONCLUSION PARTIE II.....	263
CONCLUSION GENERALE	267
ANNEXES.....	271
BIBLIOGRAPHIE.....	313