

Évaluer les opportunités et les défis de la RSS pendant la transition au Mali

Par Flore Berger

Note de position #4 - février 2021

Cinq mois après le coup d'État qui a renversé l'ancien président Ibrahim Boubacar Keita (IBK), les principales questions relatives à la période de transition de 18 mois – à quoi elle ressemblera, qui seront les acteurs clés, quelles seront les priorités – ont trouvé une réponse, du moins sur le papier. Les militaires sont intervenus en partant de l'idée de faire ce que les dirigeants élus n'avaient pas fait : mettre fin aux pratiques de mauvaise gouvernance qui ont conduit le pays au bord du gouffre et mettre en place un "Mali nouveau". Les priorités fixées par les nouvelles autorités sont ambitieuses, de l'adoption d'une nouvelle constitution à la relance de la mise en œuvre du processus de paix, en passant par la refonte du système éducatif et la restauration de l'autorité de l'État et des services sociaux. L'environnement pourrait ainsi être propice à la réforme du secteur de la sécurité (RSS), un processus qui est dans l'impasse depuis quelques années, ainsi qu'à d'autres projets politiques tels que la mise en œuvre de l'accord de paix de 2015.

Toutefois, si la période de transition ouvre de nouvelles possibilités, de nombreux défis et obstacles à une avancée significative de la RSS subsistent. La présence croissante de groupes djihadistes dans la région du Liptako-Gourma – malgré les efforts militaires des acteurs nationaux, régionaux et internationaux – et son impact sur la population sont particulièrement préoccupants. Ces groupes ont en effet alimenté la violence communale entre les groupes ethniques Dogon et Peuls, ce qui a conduit à la création de centaines de milices d'autodéfense, en particulier dans la région de Mopti, qui se livrent à des représailles armées. En plus de la menace posée par les groupes armés, les civils souffrent également des abus des forces de défense et de sécurité, ce qui affaiblit la

confiance entre ces forces et la population¹. Dans le même temps, le banditisme et la criminalité sont en hausse dans les zones urbaines, y compris dans la capitale Bamako. Sur le plan socio-économique, la situation reste tendue avec deux grèves générales organisées par l'Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM) à la mi- et à la fin décembre, et de nombreuses autres organisées par divers syndicats (médecins, enseignants, administrateurs civils) dans tout le pays². Les nouvelles autorités de Bamako doivent donc faire face à un contexte instable tout en jetant les bases d'un retour à l'ordre constitutionnel.

Qui est responsable de la réforme du secteur de la sécurité ?

L'exécutif

Quatre personnalités militaires ont été nommées dans les principaux ministères de la sécurité impliqués dans la RSS : Défense, Sécurité et Protection Civile, Réconciliation nationale et Administration territoriale. Avec le vice-président Aisimi Goita qui, selon l'article 7 de la charte de la transition, "est chargé de toutes les questions de sécurité et de défense"³, un groupe restreint d'officiers militaires est responsable de la RSS pendant la transition.

En plus des ministres eux-mêmes, le remaniement du gouvernement s'est poursuivi avec de nombreuses nominations fin novembre, dont 17 nouveaux gouverneurs et une trentaine de directeurs, chefs d'état-major, conseillers techniques et responsables de projets dans les quatre ministères dirigés par l'armée et liés à la RSS⁴. Il est à noter que sur les 17

gouverneurs – le plus haut représentant de l'autorité de l'État dans les régions – 11 sont issus des forces de défense et de sécurité⁵. Après ces nominations, 13 régions sur 20 seront sous la responsabilité de militaires ou de personnel de sécurité, soit environ trois fois plus que dans l'organisation territoriale précédente.

Les nouvelles autorités n'ont pas encore adopté une position directe et publique sur la RSS et les modalités pratiques de son avancement. Cependant, un gouvernement façonné par une mentalité militaire peut avoir pour conséquence de mettre les acteurs politiques civils à l'écart des réformes institutionnelles et politiques, y compris de la RSS, mettant en péril le besoin fondamental d'inclusion et de large appropriation. En outre, les autorités ont montré jusqu'à présent qu'elles se concentrent pour l'instant sur les priorités immédiates et à moyen terme que sont la sécurisation de leur position dans la transition et l'organisation des prochaines élections. La prochaine étape consisterait à adopter une approche à long terme et à déployer des efforts soutenus, ce que requiert la RSS. Pour que ces réformes soient couronnées de succès, le gouvernement devra rééquilibrer l'approche sécuritaire en passant d'une réforme centrée sur l'État à un processus davantage axé sur la population (sécurité humaine), par exemple en veillant à ce que les opérations de lutte contre le terrorisme ne se substituent pas aux services de police de base⁶.

Le législatif

Le Conseil national de transition (CNT) a été le dernier organe de la transition à être mis en place, plus de trois mois après le coup d'État. Bien que ses membres ne soient pas élus, cet organe jouera le rôle de l'Assemblée nationale, avec la responsabilité essentielle d'adopter des lois sur les principales réformes institutionnelles et politiques que les autorités de transition veulent entreprendre. Il est à noter que la composition de la CNT a été contestée dès le début car la clé de répartition des sièges a été décidée unilatéralement et a donné un cinquième des sièges aux forces de sécurité et de défense⁷. Une liste de 121 noms a finalement été publiée début décembre, comprenant non seulement des membres des forces armées mais aussi des membres des anciens partis de la majorité et de l'opposition, du M5-RFP, des organisations de la société civile, des membres d'anciens groupes armés rebelles, des personnalités touareg, etc⁸.

Le 5 décembre, les membres du CNT ont nommé Malick Diaw, numéro 2 du Comité national pour le salut du peuple (CNSP), comité qui a renversé IBK, à la présidence du conseil avec 111 voix sur 121 au vote secret – une victoire importante pour les militaires. Le CNT a mis en place des commissions thématiques (défense, santé, relations extérieures) mais n'a pas encore commencé à travailler sur des propositions législatives. Il reste également à voir quelle sera la relation de la CNT avec l'exécutif compte tenu de sa composition et de son chef, un proche allié du vice-président Assimi Goita. En tout état de cause, le CNT a été boycotté par le M5-RFP et d'autres partis sociopolitiques sur la base de son caractère non consensuel. Ceci aura un impact potentiel sur les lois qui seront adoptées (par exemple, le projet de résolution sur la police territoriale) et donc sur les réformes et les progrès en matière de RSS.

La continuité dans le changement

Le coup d'État, l'instabilité qui a suivi et la mise en place des autorités de transition ont inévitablement ralenti les progrès de la réforme du secteur de la sécurité car ils ont détourné l'attention des acteurs nationaux et internationaux. Alors que les partenaires internationaux évaluaient les retombées du coup d'État, ceux qui travaillaient et soutenaient les autorités dans le développement des forces de défense et de sécurité ont été confrontés à une situation où ces mêmes forces étaient impliquées dans le coup d'État. Les réactions immédiates ont donc été très prudentes. L'Union européenne et la France ont décidé de suspendre la formation directe des forces de sécurité jusqu'à la mise en place du gouvernement de transition à la mi-octobre, tandis que les États-Unis ont suspendu toutes leurs activités d'assistance directe aux forces jusqu'à la fin des 18 mois de transition et le rétablissement d'un gouvernement démocratiquement élu⁹. D'autres acteurs, tels que la MINUSMA et le PNUD, ont condamné le coup d'État mais n'ont pas suspendu leur collaboration avec leurs partenaires maliens, s'engageant rapidement auprès des nouvelles autorités. Plus largement, le coup d'État et la dégradation de la situation sécuritaire ont mis en évidence les limites et les lacunes des stratégies de stabilisation des partenaires internationaux – en particulier la priorité accordée à une approche militaire plutôt qu'à une approche visant à répondre aux griefs en matière de gouvernance – et ont conduit à un processus d'introspection et de bilan.

Mais malgré les défis et l'incertitude résultant du coup d'État, les opérations et les partenariats ont rapidement repris. La plupart des acteurs impliqués dans la RSS ont reconnu que la phase de transition était et reste un moment crucial pour s'engager avec le secteur de la sécurité. Il est donc important de souligner la continuité du processus et les nouvelles opportunités que la transition présente dans un environnement autrement instable. En effet, au cours des cinq derniers mois, malgré l'arrivée de nouvelles personnalités à la tête de ministères, de directions générales ou de comités, les nouvelles autorités ont poursuivi les stratégies et les efforts de RSS en cours. Par exemple, le Commissariat à la RSS (CRSS) – rattaché au Premier ministre – poursuit son travail sur la stratégie nationale de RSS et sur la composition et la mise en œuvre des comités consultatifs locaux de sécurité – un cadre stratégique global pour la police de proximité, et un plan de retour de l'administration et des services sociaux de base dans le centre et le nord. De même, les efforts déployés au niveau ministériel en termes d'accès à la justice et de renforcement des acteurs judiciaires, d'augmentation de la présence des forces de sécurité (par exemple, plus de déploiement et de couverture territoriale par la gendarmerie) ainsi que de transparence et de renforcement de la confiance se poursuivent en collaboration avec les partenaires internationaux. Enfin, les acteurs assurant la surveillance des forces de défense et de sécurité – tels que les services d'inspection, les organisations de la société civile et les médias – ont continué à suivre la situation et à rendre compte des violations des droits de l'homme commises par les forces de défense et de sécurité tout au long de la période.

Sur un plan plus stratégique, les autorités ont adopté une feuille de route pour la transition, après deux jours de consultation nationale qui ont eu lieu en septembre à Bamako. La feuille de route s'articule autour de six axes principaux : le renforcement de la sécurité sur l'ensemble du territoire national ; la promotion de la bonne gouvernance ; la refonte du système éducatif, les réformes politiques et institutionnelles, l'adoption d'un pacte de stabilité sociale et l'organisation d'élections générales. En ce qui concerne la RSS, les autorités de transition visent, entre autres, à revitaliser le processus de DDR, à restaurer l'État par la fourniture de services sociaux de base (y compris la police), à renforcer la lutte contre l'impunité et la corruption, et à procéder à un audit des fonds alloués aux forces de sécurité et de défense. L'incertitude demeure cependant quant à la manière et au moment où les réformes visant à améliorer la gouvernance vont avoir lieu. Cinq mois après le coup d'État, les grands projets du "Mali nouveau" n'ont pas encore démarré, et les

nouvelles autorités n'ont adopté ni plan d'action ni calendrier précis.

Dans ce qui a été considéré comme un signe positif, le Comité de Suivi de l'Accord (CSA) de l'Accord de Paix d'Alger s'est réuni pour la première fois depuis la mise en place de la Transition le 16 novembre 2020 en présence du Premier Ministre Moctar Ouane¹⁰. Le CSA a ensuite adopté le 18 décembre une feuille de route pour mettre en œuvre les actions prioritaires prévues dans l'accord de paix sur diverses questions, dont certaines liées à la RSS¹¹ :

- sur les aspects politiques : adoption d'un projet de résolution sur la police territoriale par le CNT d'ici février 2021, ouverture du Haut Conseil des Collectivités d'ici mars 2021.
- sur la défense et la sécurité : clarification de la notion de forces de défense et de sécurité reconstituées et des questions de quotas, finalisation du DDR accéléré prévu en décembre 2020, opérationnalisation de la police territoriale d'ici mars 2021, etc.

Certaines de ces actions prioritaires ont déjà commencé, telles que la relance du processus accéléré de DDR pour atteindre les 3 000 combattants (1 687 restants) intégrés dans les forces de défense et de sécurité¹² et la reprise des audiences publiques de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) le 5 décembre sous la présidence du Premier ministre Moctar Ouane¹³. Le processus de DDR est une priorité absolue du gouvernement de transition et cette période pourrait donc être l'occasion de lever les obstacles liés à la sensibilité de la composition des forces de défense et de sécurité au Mali. Cependant, il est possible de surmonter ces défis en se concentrant non seulement sur les aspects techniques de la RSS et du DDR, mais aussi sur les aspects politiques et institutionnels de la RSS. Cela peut se faire par la promulgation de décisions claires, notamment sur la taille, la composition, le commandement et les missions des forces de défense et de sécurité¹⁴.

Conclusion

La feuille de route de 18 mois pour la transition est un plan ambitieux. De nombreux défis attendent les autorités, notamment la préparation des prochaines élections, ce qui implique une réforme du système électoral et la rédaction d'une nouvelle constitution. Si l'on veut mettre en place une RSS significative et complète, les dirigeants maliens, les acteurs de la

surveillance et les partenaires internationaux devront examiner attentivement les raisons pour lesquelles le processus a été jusqu'à présent difficile à mettre en œuvre. Alors que la transition se déroulera au cours des prochains mois, il sera nécessaire que toutes les parties prenantes restent flexibles et prudentes, en particulier en ce qui concerne le début de la campagne électorale et les manœuvres politiques attendues qui auront lieu avant celle-ci. Si des avancées majeures dans le domaine de la RSS sont peu probables dans les mois à venir, un engagement soutenu aux niveaux stratégique et technique reste possible et est en fait essentiel pour garantir que les acquis antérieurs ne soient pas perdus et qu'une nouvelle dynamique de réformes inclusives puisse être créée.

Il est en effet nécessaire de réduire l'écart entre les politiques et le comportement des institutions de sécurité, ce qui aura à son tour un impact positif sur la

confiance du public dans ces institutions. Pour ce faire, les acteurs maliens de la RSS doivent se réunir et débattre des questions de sécurité fondamentales au niveau de l'État et au niveau local afin de définir une compréhension commune des besoins et des priorités. Il est également possible de mieux comprendre et de cibler les incitations politiques ou économiques qui influencent le comportement ou les actions des institutions de sécurité. Le rôle des acteurs externes assurant la surveillance des institutions de sécurité sera crucial pendant la période de transition, car l'espace civique a tendance à se rétrécir avec l'ingérence militaire. Il sera essentiel de faciliter les plateformes d'échange entre ces acteurs et les institutions de sécurité et de les soutenir par le renforcement des capacités et des orientations stratégiques sur la meilleure façon de s'engager et de soutenir la RSS.

Références

1 ATHA, « Étude sur les besoins, la prestation de services et les priorités en matière de sécurité et de justice », Interactions & perceptions entre Forces de Sécurité Intérieure et populations civiles au Mali, octobre 20.

2 « Grogne sociale : le Mali a perdu plus de 7 milliards de FCFA la semaine dernière, selon le Baromètre », Studio Tamani, 21 décembre 20, <https://www.studiotamani.org/index.php/themes/societe/25473-grogne-sociale-le-mali-a-perdu-plus-de-7-milliards-de-fcfa-la-semaine-derniere-selon-le-barometre>

3 Décret N°2020-0072/PT-RM du 1er Octobre 2020 portant promulgation de la charte de la transition, Journal Officiel de la République du Mali, 1 octobre 20, <https://sgg-mali.ml/JO/2020/mali-jo-2020-17-sp.pdf>

4 « Communiqué du conseil des ministres du mercredi 25 novembre 2020 », Maliweb, 25 novembre 20, <https://www.maliweb.net/politique/conseil-des-ministres/communiqué-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-25-novembre-2020-2905857.html>

5 « Mali : nomination de 17 nouveaux gouverneurs dont 11 agents des forces armées et de sécurité », Studio Tamani, 26 novembre 20, <https://www.studiotamani.org/index.php/themes/politique/25260-mali-nomination-de-17-nouveaux-gouverneurs-dont-11-agentes-des-forces-armees-et-de-securite>

6 ATHA, « Étude sur les besoins, la prestation de services et les priorités en matière de sécurité et de justice », Interactions & perceptions entre Forces de Sécurité Intérieure et populations civiles au Mali, Octobre 20.

7 Décret n°2020-0142/PT-RM fixant les modalités de désignation des membres du Conseil National de Transition et Décret n°2020-0143/PT-RM fixant la clé de répartition du Conseil National de Transition,

Journal Officiel du Mali, 10 novembre 20, <https://sgg-mali.ml/JO/2020/mali-jo-2020-27-2.pdf>

8 « Liste des membres du Conseil National de Transition (CNT) », Maliweb, 3 décembre 20, <https://www.maliweb.net/communiqué/liste-des-membres-du-conseil-national-de-la-transition-cnt-2907135.html>

9 "U.S. maintains suspension of military assistance to Mali, says envoy", Reuters, 7 octobre 20, <https://www.reuters.com/article/us-usa-afrika-mali-idUSKBN26S2NU>

10 Communiqué de la quarante et unième session du comité de suivi de l'accord (CSA), MINUSMA, 18 novembre 20, <https://minusma.unmissions.org/communiqué-de-la-quarante-et-unieme-session-du-comite-de-suivi-de-l%E2%80%99accord-csa>

11 PDF de la feuille de route adoptée par le CSA, 18 décembre 20, <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/imce/Roadmap.pdf>

12 Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali - 28 décembre 2020, MINUSMA, 6 janvier 20, https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/s_2020_1281_e.pdf

13 « La deuxième audience publique de la CVJR s'est tenue le 05 Décembre 2020 au Centre International de Conférence de Bamako », CVJR, 16 décembre 20, <http://cvjrmali.com/home/la-deuxieme-audience-publique-de-la-cvjr-s-est-tenue-le-05-decembre-2020-au-centre-international-de-conference-de-bamako/>

14 The Carter Center, Rapport de l'Observateur Indépendant Observations sur la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, décembre 2020, <https://www.cartercenter.org/news/pr/2020/mali-121620.html>

Pour plus de renseignements, veuillez contacter Fiona Schnell, Coordinatrice de Recherches, SSAD : f.schnell@dcaf.ch

DCAF

Chemin Eugène Rigot 2E, 1202 Genève, Suisse

www.dcaf.ch/sub-saharan-africa