



**Ambroise DAKOUO**

**La problématique de l'appropriation nationale dans le processus de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité au Mali**





**Ambroise DAKOUO**

**La problématique de l'appropriation nationale  
dans le processus de mise en œuvre de la réforme  
du secteur de la sécurité au Mali**

## **A propos de l'auteur**

Ambroise Dakouo est détenteur d'un DEA en anthropologie du changement social et du développement. Diplômé de l'Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement de Genève en Suisse, et de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques de Paris (France), Ambroise Dakouo a également étudié la conception et l'évaluation des politiques publiques à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) de Paris en France.

L'auteur est analyste de la gouvernance publique, des réformes politiques et institutionnelles avec une bonne connaissance du cadre législatif et réglementaire du processus électoral au Mali, de la décentralisation, du cadre des réformes de la sécurité.

## **Mentions légales**

Friedrich-Ebert-Stiftung Mali  
Badalabougou Est, Rue 27 Porte 49  
BP. 428 Bamako  
Tél. : +223 20 22 44 24  
E-mail : [info@fes-mali.org](mailto:info@fes-mali.org)  
[www.fes-mali.org](http://www.fes-mali.org)  
[www.fes.de/de/referat-afrika/standorte/mali/](http://www.fes.de/de/referat-afrika/standorte/mali/)

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2018

Conception graphique : Green Eyez Design SARL,  
[www.greeneyzdesign.com](http://www.greeneyzdesign.com)  
Photo de couverture : Alexander Koerner/GettyImages

**ISBN: 978-99952-874-3-6**

*L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans l'autorisation écrite de la FES. « Les idées et thèses développées dans la présente étude sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles de la FES ».*

## TABLE DES MATIERES

<b>Sigles et abreviations</b>	<b>4</b>
<b>Avant-propos</b>	<b>5</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
1.1. Eléments du contexte	6
1.2. Objectifs et résultats attendus de l'étude	9
1.3. Méthodologie et déroulement de l'étude	9
1.4. Les limites de l'étude	10
<b>II. APPROCHE THEORIQUE ET CONCEPTUELLE D'ANALYSE D'ECONOMIE POLITIQUE ET LE PRINCIPE D'APPROPRIATION EN MATIERE DE RSS</b>	<b>10</b>
2.1. Approche conceptuelle et opératoire d'analyse d'économie politique	10
2.2. Principe d'appropriation dans le processus de mise en œuvre de la RSS	12
<b>III. NECESSITE DE LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE AU MALI DANS UN CONTEXTE DE MENACES</b>	<b>15</b>
<b>IV. L'APPROCHE INSTITUTIONNELLE DE LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE AU MALI</b>	<b>21</b>
4.1. Leadership et portage politique de la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité	21
4.2. Le cadre normatif et institutionnel en matière de reconstruction des forces de défense et de sécurité	24
<b>V. LE PRINCIPE D'APPROPRIATION DE LA RSS : DISCOURS ET TYPOLOGIES</b>	<b>27</b>
5.1. Discours croisés des acteurs sur le principe de l'appropriation	27
5.2. Essai d'une typologie de l'appropriation de la RSS au Mali	29
<b>VI. LES STRATEGIES DES ACTEURS EN MATIERE D'APPROPRIATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RSS</b>	<b>32</b>
<b>VII. LES DEFIS DE L'APPROPRIATION DANS LE PROCESSUS DE LA RSS AU MALI</b>	<b>37</b>
<b>VIII. SYNTHESE ANALYTIQUE : LA RSS A L'EPREUVE DES ENJEUX DE POUVOIR ET DU DEFI DE TRANSFORMATION DU SYSTEME DE SECURITE NATIONAL</b>	<b>39</b>
<b>IX. RECOMMANDATIONS</b>	<b>41</b>
<b>X. CONCLUSION</b>	<b>43</b>
<b>Références</b>	<b>45</b>

## SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>ACM</b>	Association des Cercles du Mali
<b>AEP</b>	Analyse Economie Politique
<b>AQMI</b>	Al-Qaïda au Maghreb Islamique
<b>AMM</b>	Association des Municipalités du Mali
<b>APL</b>	Associations de Pouvoirs Locaux
<b>ARGA</b>	Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique
<b>ARM</b>	Association des Régions du Mali
<b>CAD</b>	Comité d'Aide au Développement
<b>CCS</b>	Comités Consultatifs de Sécurité
<b>CEDEAO</b>	Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CMA</b>	Coordination des mouvements de l'Azawad
<b>CNRSS</b>	Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité
<b>CNSC</b>	Conseil National de la Société Civile
<b>CRSS</b>	Commissariat à la Réforme du Secteur de la Sécurité
<b>CORSS</b>	Cadre d'Orientation de la Réforme du Secteur de la Sécurité de l'Union Africaine
<b>DCAF</b>	Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées
<b>FAMA</b>	Forces Armées du Mali
<b>FDS</b>	Forces de Défense et de Sécurité
<b>FES</b>	Friedrich-Ebert-Stiftung
<b>FOSC</b>	Forum des Organisations de la Société Civile
<b>GPRSS</b>	Groupe Pluridisciplinaire sur la Réforme du Secteur de la Sécurité
<b>HCC</b>	Haut Conseil des Collectivités
<b>HCUA</b>	Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad
<b>LPSI</b>	Loi de Programmation de la Sécurité Intérieure
<b>LOPM</b>	Loi d'Orientation et de Programmation Militaire
<b>MDAC</b>	Ministère de la Défense et des Anciens Combattants
<b>MINUSMA</b>	Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali
<b>MNLA</b>	Mouvement National de Libération de l'Azawad
<b>MSPC</b>	Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile
<b>MUJAO</b>	Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest
<b>OCDE</b>	Organisation de Coopération et de Développement Economique
<b>PAG</b>	Programme d'Actions du Gouvernement
<b>Plateforme</b>	Plate forme des mouvements signataires du 14 juin
<b>RSS</b>	Réforme du Secteur de la Sécurité
<b>UA</b>	Union Africaine
<b>UE</b>	Union Européenne

## AVANT-PROPOS

Depuis 2013, soit à la suite des élections générales (présidentielles et législatives), les autorités du pays ont réaffirmé leur volonté de conduire des réformes politiques et institutionnelles, y compris la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Le processus de la RSS, tel que conçu par les autorités nationales et les mouvements signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation (2015), vise une transformation des forces de défense et de sécurité en vue de leur permettre d'être à la hauteur des défis sécuritaires – de plus en plus complexes.

En effet, les défis et les menaces auxquels le Mali fait face sont nombreux et variés. Ils sont d'ordre national et transnational. Eu égard à la nature des défis et des menaces sécuritaires, la conception d'un projet de reconstruction du système de défense et de sécurité au Mali est devenu un enjeu majeur de gouvernance et de société.

Engagée dans le processus de gouvernance démocratique de la sécurité depuis une douzaine d'années, la Friedrich-Ebert-Stiftung/Mali, a récemment organisé, dans la seconde moitié de l'année 2017 une « Journée de partage d'expériences sur la réforme du secteur de la sécurité » au terme de laquelle journée, les participants avaient formulé la recommandation d'approfondir la réflexion sur le principe de l'appropriation afin de mieux faire connaître les défis, les enjeux, les interactions des acteurs et de formuler des pistes d'actions.

Ainsi, la présente publication s'origine, abordée dans le cadre de l'analyse d'économie politique (AEP), de la nécessité de mettre en exergue le principe d'appropriation comme pilier central

de la mise en œuvre de la RSS au Mali. Le focus de l'analyse porte sur les acteurs et de leur interaction avec le contexte sociopolitique afin d'identifier les défis majeurs et de formuler des recommandations d'actions pertinentes pour la transformation du processus de la réforme du secteur de la sécurité au Mali.

Dans le processus de sortie de crise au Mali, la reconstruction du système de défense et de sécurité occupe une place importante et devrait mobiliser l'ensemble des maliennes et des maliens.

La présente publication n'a pas une ambition d'analyse exhaustive du processus de mise en œuvre de la RSS. Le choix de la démarche a plutôt porté sur l'analyse systématique et spécifique du principe de l'appropriation, à la fois au plan conceptuel, institutionnel, interactionnel et processuel.

La FES/Mali ose croire que cet ouvrage constituera une modeste contribution pour la réussite de la RSS au Mali.

**Philipp M. GOLDBERG**

Représentant Résident, FES/Mali



## I. INTRODUCTION

### 1.1. Éléments du contexte

L'évocation de la crise multidimensionnelle de 2012 devient un lieu commun des analyses sur le Mali. Prendre en compte cette crise comme point de référence ne sous-entend pas que l'on minimise l'intérêt des analyses étalées sur la longue durée.<sup>1</sup> Il s'agit plutôt de situer le tournant majeur que représente la crise dans l'histoire récente du pays.

Cela dit, rappelons plus précisément que la crise au Mali a éclaté en janvier 2012, à travers la résurgence de la rébellion armée dans le nord du pays. Cette rébellion, la quatrième du genre depuis l'accession du pays à l'indépendance s'est déclenchée sur fond de revendication territoriale (indépendantiste). La rébellion armée menée par le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA) évinça l'armée malienne de plusieurs localités du nord. C'est dans ce contexte (de malaise grandissant dans les rangs des forces armées), qu'un groupe d'officiers et de sous-officiers conduit par le Capitaine Amadou Haya Sanogo profita pour perpétrer un coup d'État contre le président Amadou Toumani Touré le 22 mars 2012. Profitant du contexte de désorganisation de l'armée, de la crise politique et des institutions et surtout de l'avancée du MNLA, d'autres groupes armés, dont le MUJAO, Ançar Eddine, AQMI, etc., vont occuper les trois régions du nord (Tombouctou, Gao et Kidal).

Plusieurs mois durant (2012–2013), les groupes armés, à la fois qualifiés de groupes terroriste, djihadiste ou islamiste, fort de leur conquête, commettent les pires exactions (en matière de violation des droits humains), détruisent les monuments et autres édifices culturels, diffusent les thèses islamistes et appliquent la charia selon leur entendement. Cependant, l'occupation des régions du nord par les groupes armés et leur avancement progressif vers les régions du centre ont été stoppés, par l'intervention militaire de l'Opération française SERVAL (sous mandat des Nations Unies) et de la Mission Internationale de Soutien au Mali (MISMA) sous conduite africaine.

Ainsi, des pourparlers sont engagés entre le Gouvernement de transition de la République du Mali et les groupes armés, dont le MNLA et le HCUA. Ce processus a abouti à la signature d'un Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali, avec les groupes armés, le 18 juin 2013 à Ouagadougou (Burkina Faso). Avec ces avancées, le pays a organisé de juillet à décembre de la même année l'élection présidentielle ainsi que des élections législatives qui parachèvent ainsi le processus de rétablissement effectif de l'ordre constitutionnel.

Deux ans après l'Accord préliminaire de Ouagadougou et la tenue des élections générales, le processus de dialogue inter-malien enclenché à Alger a abouti à la signature d'un Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, le 15 mai et le 20 juin 2015 à Bamako. La signature de cet Accord a permis d'ouvrir

<sup>1</sup> L'histoire du Mali, montre que le pays est confronté à la fois à des crises structurelles de l'État et de façon conjoncturelle à des vagues de menaces au plan sécuritaire. De la période des indépendances (années 60) à nos jours, l'Afrique en général, la zone Sahel en particulier, fait face à de nombreux défis sécuritaires qui dépassent les capacités des pouvoirs publics. Situé au cœur de la zone Sahel, le Mali est, plus que jamais affecté. Il reste l'un des pays les plus ouverts à ses voisins avec sept (7) frontières s'étendant sur plus de 1243 km : Côte d'Ivoire, Algérie, Burkina Faso, Sénégal, Mauritanie, Guinée et Niger (Annexe 2 : Localisation du Mali sur la carte d'Afrique). Le Mali est donc confronté comme l'ensemble des pays de la bande sahélo-saharienne, à d'importantes difficultés liées au maintien d'un niveau de sécurité des personnes et des biens, permettant de poursuivre les efforts de développement entrepris.



un vaste champ de réformes politiques et institutionnelles. Cependant, il faut signaler que la mise en œuvre de l'Accord est confrontée à d'énormes difficultés qui entravent le processus de mise en œuvre de ces réformes. De même, la recrudescence de l'insécurité est une grande préoccupation à laquelle le Mali est confronté et qui affecte sérieusement le processus de paix et de réconciliation. La situation sécuritaire dans le pays se caractérise désormais par diverses formes de menaces inter-reliées. Outre les formes classiques de menaces (le banditisme résiduel sous forme de braquages et de vols de véhicules), il faut noter la présence de groupes armés sous formes de milices ou de groupuscules terroristes et djihadistes. Il faut également ajouter les migrations clandestines à destination de l'Europe via le Maghreb, lesquels alimentent également le trafic des personnes au bénéfice de passeurs peu scrupuleux.

Les trafics qui prévalent dans la bande sahélo-saharienne et plus particulièrement les liens qui se sont développés entre certains de ces trafics, notamment ceux de la drogue et des armes ou encore la contrebande de carburant et de cigarettes, ont contribué à nourrir et entretenir la menace terroriste.<sup>2</sup> Ce phénomène d'hybridation des menaces, montre toute la complexité du contexte sécuritaire<sup>3</sup>, à travers l'«effacement» des frontières des Etats, l'articulation entre les différentes formes de criminalité et le terrorisme, le prétendu djihadiste et souvent même le bandit de grand

chemin. Cette imbrication contribue à l'enracinement de plus en plus solide de ces nouvelles formes de menaces. Aujourd'hui, ces différentes réalités cohabitent et se renforcent mutuellement, contribuant à faire de la bande sahélo-saharienne un espace d'insécurité. Les liens croissants entre le terrorisme et le crime organisé et le trafic de drogue, qui ont donné naissance à des termes tels que « narco-terrorisme » ou « narco-djihadisme », soulignent l'importance du problème de l'insécurité au Mali. Cette configuration sécuritaire qui caractérise l'émergence de nouvelles formes de menaces, ajoutée à la crise de 2012, ont révélé de nombreux dysfonctionnements dans le secteur de la sécurité. Mais, la crise a créé aussi une opportunité historique de remise en question totale de l'approche institutionnelle, politique et sociale des problématiques sécuritaires dans le pays.

Eu égard à la nature des menaces sécuritaires, la conception d'un projet de reconstruction du système de défense et de sécurité au Mali demeure un défi majeur. C'est dans cette perspective que les nouvelles autorités du pays (à la sortie des élections générales de 2013), ont mis en place un processus de réflexion pluridisciplinaire sur la réforme du secteur de la sécurité. De même, l'Accord pour la paix et la réconciliation (signé le 15 mai et le 20 juin 2015 par le gouvernement et les mouvements armés) mentionne en son article 23 la nécessité d'entreprendre « en profondeur une réforme du secteur de la sécurité (RSS) ». C'est dans ce

---

**2** En parlant des dynamiques d'hybridation, Massaër Diallo, propose d'intégrer entre autres trois aspects qui complexifient les situations sécuritaires en Afrique subsaharienne : le décloisonnement et la conjonction de facteurs et acteurs de violence et de criminalité; l'instrumentalisation de traditions des populations et la pénétration criminelle de la société; et les nouveaux risques de rivalités violentes des acteurs (rebellions, terroristes et trafiquants). Diallo Massaër, 2010. « Défis sécuritaires et hybridation des menaces dans la zone sahélo-saharienne ». Institut d'Etudes Politiques et Stratégiques (IEPS). DAKAR, WANSED.

**3** Dans une étude récente Sten Hagberg et al. ont également montré que le Mali actuel est une illustration d'un monde interconnecté à travers des réseaux mafieux, des groupes djihadistes, des intérêts politico-économiques et des dispositifs militaro-sécuritaires. Sten Hagberg, Yaouaga Félix Koné, Bintou Koné, Aboubacar Diallo et Issiaka Kansaye, 2017, *Vers une sécurité par le bas ? Étude sur les perceptions et les expériences des défis de sécurité dans deux communes maliennes*. Uppsala University, 2017, p.67.

sens que le cadre institutionnel de la RSS a été revu et consolidé à travers le décret n° 2016-0953/P-RM du 20 décembre 2016 portant modification du décret n° 2016-0401/P-RM du 9 juin 2016 fixant le Cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité.<sup>4</sup>

Le choix de cette étude a été fait à la suite de la « Journée de partage d'expériences sur la réforme du secteur de la sécurité » organisée le samedi 05 août 2017 par la Friedrich Ebert Stiftung/ Mali. Lors de cette journée, les participants avaient formulé la recommandation d'approfondir la réflexion sur le principe de l'appropriation afin de mieux faire connaître les défis, les jeux/ interactions des acteurs et de formuler des pistes d'actions. A l'analyse de l'état actuel d'opérationnalisation de la réforme, il s'avère que le Mali ne dispose pas encore d'une stratégie nationale de la réforme du secteur de la sécurité. Toutefois, il est à noter que le processus d'élaboration de la stratégie nationale a été entamé, peu avant la tenue de la première rencontre du CNRSS, le vendredi 27 octobre 2017 sous la présidence effective du Premier ministre Abdoulaye Idrissa Maïga.

La présente étude ne s'attache donc à pas une analyse du processus de la RSS dans sa globalité, ou encore moins à une analyse systématique de la stratégie nationale (qui n'existe pas à l'heure actuelle). La présente étude vise à questionner le principe de l'appropriation dans le processus d'opérationnalisation de la RSS au Mali, à partir de l'angle de l'appropriation.

De façon spécifique, la présente analyse d'économie politique de la problématique de l'appropriation dans le processus de mise en œuvre de la RSS intègre d'une part, l'analyse

du système des acteurs et d'autre part, l'analyse interactionnelle entre le contexte et les acteurs. Sur le plan de l'analyse du système des acteurs, il s'agit de rendre compte des problématiques suivantes : Qui sont les acteurs pertinents ? Comment les relations mutuelles ainsi que les relations de pouvoir se décrivent-elles ? Quel est leur cadre d'action, quelles sont leurs capacités et leurs ressources ? Quelles actions, et quel genre d'acteurs influencent directement la réforme, notamment l'appropriation ? Quelles sont leurs motivations (de nature financière, personnelle, politique, culturelle, etc.) qui pourraient influencer ces actions ?

Enfin sur le plan de l'analyse interactionnelle du contexte et des acteurs, les problématiques sont : Quelles sont les interactions du contexte et des acteurs ? Comment les acteurs renforcent, changent ou affaiblissent-ils les caractéristiques contextuelles de la réforme ? Quelles opportunités ou obstacles cette interaction provoque-t-elle ? Quelles peuvent être les opportunités et les défis engendrés par les changements (dans le cadre des événements futurs) ? Comment influenceront-ils le contexte ainsi que les acteurs ? Quelles sont les coalitions et plateformes potentielles dans l'optique de l'analyse des acteurs ?

---

<sup>4</sup> En effet, depuis le 14 août 2014, la loi n° 2014-0609/P-RM portant création du Conseil national pour la réforme du secteur de la sécurité (CNRSS) avait été adoptée, soit près d'une année avant la signature de l'Accord en mai/ juin 2015.

## 1.2. Objectifs et résultats attendus de l'étude

La présente étude s'inscrit dans le cadre de « l'analyse d'économie politique de la problématique : l'appropriation nationale dans le processus de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité au Mali ». Il s'agit d'orienter l'analyse sur la dynamique de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité, notamment en ce qui concerne la conception et l'opérationnalisation du principe de l'appropriation. Il s'agit in fine d'une analyse des acteurs et de leur interaction afin d'identifier les défis majeurs et de formuler des recommandations d'actions pertinentes pour la transformation du processus. Sur le plan de l'énoncé théorique, l'objectif général de l'étude est de comprendre les raisons et les difficultés d'appropriation nationale de la réforme du secteur de la sécurité au Mali. En déclinant ainsi l'objectif général, il convient alors de faire remarquer qu'une telle ambition intègre le postulat de l'analyse des problématiques structurelles du secteur de la sécurité au sens des déficits de vision, de stratégie, de communication et plus globalement de gouvernance.

Quant aux objectifs spécifiques, ils sont :

- a. présenter de manière succincte le contexte de la RSS du Mali,
- b. identifier les obstacles à l'appropriation nationale de la RSS,
- c. analyser les rôles et responsabilités des acteurs dans l'appropriation de la RSS,
- d. analyser l'interaction des acteurs (locaux, nationaux et régionaux) et du contexte dans l'intention d'influencer l'appropriation nationale de la RSS,
- e. recueillir et analyser les discours, propos et positions des acteurs sociopolitiques sur l'appropriation nationale de la RSS.

## 1.3. Méthodologie et déroulement de l'étude

### **L'étude documentaire :**

Cette démarche a permis de collecter et d'analyser les principaux textes (textes de lois) définissant le cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité au Mali. En plus de ces textes, nous avons procédé plus particulièrement à l'analyse du cadre d'orientation de l'ONU et de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité (CORSS). Pour fonder l'approche conceptuelle de l'analyse d'économie politique (AEP) en matière de gouvernance et de réforme du secteur de la sécurité, nous nous sommes référés aux diverses publications abordant la question de l'appropriation de façon spécifique en matière de RSS. Cette revue documentaire a également pris en compte l'abondante production de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en matière de gouvernance de la sécurité au Mali.

### **Les entretiens semi-directifs :**

Sur la base d'un canevas élaboré à cet effet, nous avons réalisé une vingtaine d'entretiens avec une diversité d'acteurs du système de défense et de sécurité au Mali. Plus spécifiquement, les acteurs ciblés ont été : les membres du Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS), du Commissariat à la Réforme du Secteur de la Sécurité (CRSS), du Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSPC), du Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC), des députés, des élus locaux, des membres de la société civile intervenant sur les questions de paix et de sécurité, des chercheurs/ universitaires maliens, des représentants des organisations internationales au Mali.

## Le Caucus des Experts :

Le Caucus des Experts s'est tenu le 15 novembre 2015. Il avait pour objectif de soumettre le rapport provisoire à la réaction de divers acteurs issus du secteur de la défense et de la sécurité, des mouvements signataires, de la société civile et des universités/ centres de recherche, etc. Les observations et suggestions formulées lors de cette rencontre ont été prises en compte dans le cadre de la production du rapport final.

### 1.4. Les limites de l'étude

L'existence de cadres d'orientation en matière de RSS définissant le principe d'appropriation a été (entre autres) un des avantages pour l'étude. Malgré cela, tout travail de cette nature comporte des limites. En effet, le concept d'analyse d'économie politique (AEP) est peu utilisé dans les travaux de recherche sur la crise malienne et les questions de sécurité. De même, le concept d'AEP peut paraître transversal et couvrir un vaste champ théorique. Ce travail n'a donc pas pour ambition de rendre compte de la profondeur des implications théoriques que recouvre le sujet.

Les analyses développées, dans le cadre de cette étude, permettent d'avoir une lecture contextualisée, à partir du principe de l'appropriation. Cependant, il serait difficile de généraliser ou de tenter une extrapolation des résultats de l'étude pour rendre compte de l'intérêt, de la volonté et de l'engagement des différents acteurs cités comme étant l'explication définitive de leur intervention dans le processus de mise en œuvre de la RSS. L'objet de l'étude (par sa volonté de concision sur certains aspects), c'est de donner un aperçu sur les dynamiques liées à la complexité de l'appropriation dans le cadre de la mise en œuvre de la RSS au Mali.

## II. APPROCHE THEORIQUE ET CONCEPTUELLE D'ANALYSE D'ECONOMIE POLITIQUE ET LE PRINCIPE D'APPROPRIATION EN MATIERE DE RSS

### 2.1. Approche conceptuelle et opératoire d'analyse d'économie politique

Au delà de la variété des orientations, l'économie politique s'appuie fondamentalement sur une démarche hypothético-déductive. Des hypothèses causales sur une ou plusieurs relation(s) existant entre plusieurs variables sont à la base des recherches sur les phénomènes sociopolitiques. Elles fondent un modèle d'explication que celui-ci soit formel, au sens du choix rationnel, ou idéal-typique, au sens wébérien. Ce modèle est ensuite confronté aux données empiriques pour apprécier sa validité.<sup>5</sup>

Selon Jean Bossuyt et Ismaila Madior Fall (2013), il n'existe pas de corps théorique unique sur lequel se fonde l'analyse d'économie politique. Pour les auteurs, il s'agit avant tout d'une approche visant à comprendre les sources du pouvoir et de la légitimité de l'État. Comme leur nom l'indique, les AEP se focalisent sur les *interactions des processus politiques et économiques* dans une société déterminée. Elles s'intéressent aux sources économiques du pouvoir politique, à la distribution de la richesse et du pouvoir entre différents groupes dans la société et aux « *règles de jeu* » (formelles et informelles) qui régissent cette interaction. Elles examinent le comportement des élites dirigeantes, les idées, intérêts et incitations qui les motivent (au-delà des discours) et les « *pactes politiques* » qui unissent la coalition dominante.<sup>6</sup>

L'AEP s'intéresse à la cartographie, aux interactions et aux jeux des acteurs dans les situations conjoncturelles ou encore dans les processus de construction politico-institutionnelle. L'approche d'analyse permet alors de cerner les leviers/facteurs susceptibles d'influencer les processus politiques et institutionnels en cours. Le sort des réformes étatiques se joue dans cette « arène de lutte » entre différents groupes d'intérêts et dépend de la capacité des acteurs à entreprendre des *actions collectives* dans l'intérêt public<sup>7</sup>.

Dans le cadre de cette recherche, l'approche conceptuelle et analytique intègre les dimensions suivantes de l'AEP :

- une approche inter- et multidisciplinaire qui recommande, eu égard aux nombreuses interdépendances, de ne pas considérer la dimension politique (avec ses aspects institutionnels - ou juridiques et géographiques) séparément de la dimension socio-économique (avec ses aspects sécuritaires, économiques et sociaux),
- une analyse systématique qui intègre les aspects d'ordre culturel, de genre, ethnique, religieux, etc.,
- une analyse de pouvoir politique, qui intègre les différents groupes dans la société et les « règles de jeu » (formelles et informelles) qui régissent cette interaction. A cet effet, l'on tiendra compte des acteurs, des idées, intérêts et incitations qui les motivent (au-delà des discours) et les arrangements politiques et institutionnels,

- une analyse des forces sociétales qui peuvent faire changer l'ordre établi et faire évoluer l'Etat (ou un processus de réforme donnée) vers une structure plus légitime, efficace et soucieuse de l'intérêt public. Cela inclut l'hypothèse de base selon laquelle le changement dépend des rapports de force entre différents acteurs et des processus.

Malgré la spécificité de l'AEP, il convient de faire remarquer que l'étude des jeux/interactions des acteurs dans les processus politiques et institutionnels est porteuse de « plusieurs implications sur le plan théorique ». L'analyse du jeu des acteurs a fait l'objet d'une abondante littérature. (Crozier et Thoenig, 1976 ; Crozier et Friedberg, 1977). Dans les dynamiques institutionnelles, le phénomène de la bureaucratisation, de même que la résolution des conflits, les intérêts stratégiques de la diversité des acteurs en scène sont analysés comme étant autant de facteurs qui reconfigurent l'évolution du processus institutionnel (Crozier et Thoenig, 1976).

L'état de la littérature montre combien le champ théorique de la présente étude est vaste. En intégrant les enseignements qui ressortent de ces différentes approches, la présente étude s'intéressa donc aux jeux/intérêts stratégiques régissant les modes d'interactions des différents acteurs, les leviers politiques et institutionnels susceptibles d'influencer le processus de mise en œuvre de la RSS en cours au Mali.

---

5 Sylvain Brouard, 2010, « Economie politique ». in, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presse de Science Po.

6 Jean Bossuyt et Ismaila Madior Fall 2013. « Analyse d'économie politique du Sénégal. Dans quelle mesure le cadre global de la gouvernance au Sénégal est-il réformable ? ».

7 Op. cit. Jean Bossuyt et Ismaila Madior Fall 2013.

## 2.2. Principe d'appropriation dans le processus de mise en œuvre de la RSS

Effectuer une « *analyse d'économie politique de la problématique de l'appropriation nationale dans le processus de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité au Mali* », c'est postuler pour une transformation du système de sécurité national. Dans cette perspective, la prise en compte de l'analyse du contexte afin de déterminer comment la réforme trouve sa pertinence politique et opérationnelle demeure une ligne d'analyse primordiale.

En parcourant la littérature sur la RSS, on se rend compte que le principe de l'appropriation s'énonce de façon constante à travers les différents cadres d'orientation. Selon le Rapport du Secrétaire général de l'ONU en date du 23 janvier 2008 « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité », le principe d'appropriation est directement lié à la définition de la RSS. Le rapport mentionne :

« *La réforme du secteur de la sécurité s'entend d'un processus d'analyse, d'examen et d'application, aussi bien que de suivi et d'évaluation mené par les autorités nationales et visant à instaurer un système de sécurité efficace et responsable pour l'État et les citoyens, sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Comme l'a souligné le Conseil de sécurité, les pays doivent s'approprier la réforme du secteur de la sécurité, qui doit répondre à leurs besoins et à leur situation particulière* ». <sup>8</sup>

Cinq (5) ans plus tard, dans un autre rapport intitulé « Sécurité des États et des sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité » (2013), une nette définition est donnée du principe de l'appropriation. En effet, ce rapport prend le soin de préciser l'enjeu de l'appropriation nationale, de nommer les acteurs, notamment ceux de la société civile dont le rôle demeure important dans le processus de mise en œuvre de la RSS. Il est ainsi mentionné dans le rapport :

« *La marge de manœuvre, la clairvoyance et la détermination des responsables politiques sont les préalables et les manifestations de la prise en charge de la réforme par les pays eux-mêmes, qui constitue l'un des principes clefs soulignés dans le rapport de 2008. Les notes d'orientation techniques intégrées sur la prise en charge par les pays, élaborées par l'Équipe spéciale, définissent clairement le concept et énoncent les mesures concrètes à adopter pour appuyer la réforme du secteur de la sécurité en se fondant sur sa prise en main par les pays. La réalité de l'appropriation nationale rend indispensable de veiller à ce que les mesures de réforme du secteur de la sécurité traduisent le rôle primordial que joue le Gouvernement concerné tout en favorisant l'ouverture. Il faudra peut-être aller au-delà d'un partenariat avec les seules autorités officielles et adopter une approche impliquant l'ensemble de la société, en s'attachant en particulier à obtenir la participation de la société civile, notamment des femmes et des groupes vulnérables, et en gardant à l'esprit le rôle important que joue le secteur informel de la justice et de la sécurité dans de nombreux contextes.* ». <sup>9</sup>

8 ONU, 2008, « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité ». Rapport du Secrétaire général. 23 janvier 2008.

9 ONU, 2013. « Sécurité des États et des sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité ». Rapport du Secrétaire général, 23 août 2013, p.21.



Après un long processus de maturation, l'Union africaine s'est dotée en 2014 d'un document appelé « Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité - CORSS ». Le CORSS de l'Union africaine prend le soin de définir le principe de l'appropriation, en intégrant les enjeux liés au contexte sécuritaire sur le continent. Dans le document, il est mentionné :

*« L'appropriation nationale de la RSS signifie que la RSS est conçue, mise au point, dirigée, gérée, coordonnée, et mise en œuvre par les acteurs nationaux qui en assurent le suivi et l'évaluation. Les autorités nationales doivent également faire une contribution substantielle en termes de ressources financières, humaines et autres, au processus de la RSS. Pour que la RSS soit vraiment nationale, les Etats membres doivent inclure autant de parties prenantes nationales que possible dans le processus ».*<sup>10</sup>

Dans le CORSS, à la section B du document, « Les principes Africains de base pour la réforme du secteur de la sécurité » sont rappelés et mettent en évidence l'enjeu de l'appropriation nationale, de la responsabilité nationale et de l'engagement national :

*« Un Etat membre qui entreprend des activités de réforme du secteur de la sécurité peut le faire sur la base d'une décision nationale car tout processus de RSS doit être basé sur l'appropriation nationale. Un élément fondamental de l'appropriation nationale sera l'élaboration d'une vision nationale de la sécurité et de réforme du secteur de la sécurité par une large gamme de parties prenantes nationales. Cependant, l'appropriation nationale*

*implique également la prise de responsabilités et d'engagements au niveau national. L'appropriation nationale n'est pas viable ou réaliste si les charges financières de la réforme reposent exclusivement sur les épaules des acteurs et partenaires extérieurs. En mettant en avant l'appropriation nationale, l'Union africaine invite les Etats membres engagés dans la mise en œuvre de la RSS, à consacrer au processus, une certaine part de leurs ressources nationales ».*<sup>11</sup>

A travers le CAD, l'OCDE a produit depuis plusieurs années une abondante littérature sur la réforme des systèmes de sécurité. Dans la « Déclaration » sur la Réforme des systèmes de sécurité et de gouvernance (principes et bonnes pratiques), sur les cinq (5) principes mentionnés, la notion d'appropriation apparaît dès le premier principe. Il est ainsi libellé :

*« Veiller à ce que la réforme des systèmes de sécurité soit centré sur l'être humain, suscite l'appropriation locale et se fonde sur des normes démocratiques et le respect des droits de l'homme et de la règle du droit, l'objectif étant de mettre un terme à la terreur ».*<sup>12</sup>

Dans la *Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest*, dont l'objectif est de soutenir la mise en œuvre du cadre normatif régional de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) relatif à la réforme et à la gouvernance du secteur de la sécurité, le principe de l'appropriation est également appréhendé comme un élément majeur du processus. A travers l'Outil 1, intitulé « Leadership politique et dynamique en-

<sup>10</sup> Ambroise Dakouo, 2016. « Gouvernance, réforme du secteur de la sécurité et lutte contre les nouvelles formes de menaces au Mali ». Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS). Paris.

<sup>11</sup> Union africaine, *Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS)*, de l'Union africaine. Commission de l'Union africaine, Addis-Abeba – Éthiopie, 2014, p.30. [www.peaceau.org](http://www.peaceau.org). p.10.

<sup>12</sup> CAD/ OCDE, 2005. Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance. Paris, p.14.



dogène des processus de réforme du secteur de la sécurité », le DCAF donne une précision des termes anglais « national ownership » ou « local ownership » qui sont souvent traduits en français par les expressions « appropriation nationale » ou « appropriation locale ». L'Outil indique à cet effet :

*« Le terme « appropriation » suppose en français que l'idée, le processus ou l'action provient de l'extérieur, et que les acteurs nationaux ne font que l'adopter ou y adhérer, sans en être géniteurs (ils peuvent s'en rendre possesseurs dans une certaine mesure, mais seulement dans un second temps, après « appropriation »). Cette connotation ne correspond pas à l'anglais « ownership », qui renvoie plutôt au rapport à un élément qui est pleinement vôtre, dans toute son ampleur, y compris depuis sa genèse, et non pas au fait d'adopter ou d'assimiler un élément conçu ailleurs ou par d'autres. La notion d'« ownership » renferme l'idée fondamentale que les acteurs nationaux sont à la fois maîtres d'œuvre et d'ouvrage de la RSS ».<sup>13</sup>*

Cette clarification effectuée, le DCAF, à travers l'Outil 1, intitulé « Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité », préférera utiliser les termes « processus endogène », « dynamique endogène » ou « initiative locale », qui connotent mieux à la fois l'origine nationale du processus de RSS, c'est-à-dire sa conception par les acteurs nationaux au regard du contexte national, et le déroulement fondamentalement national de ce processus, c'est-à-dire sa mise en œuvre et son pilotage par les acteurs nationaux, qui en sont

pleinement commanditaires, géniteurs, responsables, bénéficiaires et propriétaires<sup>14</sup>.

Etant donné que le processus de la RSS vise à instaurer un secteur de sécurité efficace et responsable pour l'État et les citoyens, sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'Homme et de l'État de droit, son caractère inclusif est essentiel. Il s'agit en ce moment de matérialiser le principe d'appropriation comme une dimension majeure de la mise en œuvre de la RSS. Dans ce sens, l'on peut faire référence à la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement. La Déclaration de Paris est fondée sur cinq (5) principes directeurs de l'assistance internationale aux programmes de développement nationaux : 1) Appropriation et leadership par le pays concerné, 2) Alignement des partenaires extérieurs sur les programmes d'action nationaux et recours aux structures nationales plutôt qu'aux mécanismes mis en place par les donateurs, 3) Harmonisation des dispositions opérationnelles, simplification des procédures et partage des informations entre les partenaires extérieurs, 4) Une gestion axée sur les résultats plutôt qu'une gestion de programme axée sur des activités et 5) Responsabilité mutuelle : les acteurs étatiques sont responsables de la bonne utilisation des ressources de l'aide internationale. Inversement, les partenaires extérieurs sont aussi responsables envers l'État auxquels ils apportent un appui des différentes formes et des divers impacts de leur implication dans le pays<sup>15</sup>. Plus particulièrement, le principe d'appropriation est défini comme « essentiel » au processus de mise en œuvre de la RSS :

---

**13** Ornella Moderan, 2015. « Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité », in Ornella Moderan (dir.), *Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest* (Genève : DCAF). p.13.

**14** Op. cit Ornella Moderan, 2015. « Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité », in Ornella Moderan (dir.), *Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest* (Genève : DCAF). p.13.

**15** Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) ; Programme d'action d'Accra (2008).

« L'appropriation par les pays est essentielle. Les administrations des pays en développement auront davantage la maîtrise de leurs propres politiques de développement et associeront leurs parlements et leurs citoyens respectifs à l'élaboration de celles-ci. Les donateurs leur apporteront leur soutien tout en respectant les priorités des pays, en investissant dans leurs ressources humaines et dans leurs institutions, en utilisant davantage leurs systèmes pour acheminer l'aide et en améliorant la prévisibilité des apports d'aide ». <sup>16</sup>

Ces différentes définitions nous montrent l'importance du principe de l'appropriation d'une part, dans le processus de mise en œuvre de la RSS et d'autre part, dans le processus global de la gouvernance démocratique, notamment à travers les relations entre l'Etat et les partenaires internationaux.

Dans la présente étude, le principe d'appropriation est compris comme la volonté politique manifeste et les dynamiques d'inclusivité de l'ensemble des acteurs dans la mise en œuvre de la RSS. Cette définition intègre deux caractéristiques. Premièrement, l'appropriation se manifeste à travers cinq (5) typologies : i) l'appropriation politique et institutionnelle, ii) l'appropriation financière, iii) l'appropriation sociale et citoyenne, iv) l'appropriation stratégique par les acteurs et v) l'appropriation internationale. Et deuxièmement, le principe d'appropriation s'appréhende sur le cycle d'opérationnalisation de la réforme, c'est-à-dire de la phase initiale jusqu'à la phase finale de mise en œuvre du processus.

### III. NECESSITE DE LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE AU MALI DANS UN CONTEXTE DE MENACES

Dans la littérature, deux idées majeures marquent l'histoire des théories de la sécurité : la première met l'accent sur l'approche globale de la sécurité, entendue sur le plan de la coopération interétatique et de l'interdépendance dans les relations internationales ; la seconde renvoie à la garantie de la sécurité au plan national par l'appareil d'Etat<sup>17</sup>. De même, les travaux des constructivistes permettent de comprendre l'analyse de la sécurité au plan global. Le constructivisme met l'accent sur la sécurité comme pilier de la stabilité pour le développement et la croissance économique<sup>18</sup>. Une telle approche révèle en fait une mixture de la dimension étatique et de l'interétatique<sup>19</sup> ainsi qu'un certain pragmatisme mettant en exergue l'importance du développement socio-économique.<sup>20</sup>

Toutefois, les théories en matière de sécurité connaissent une nouvelle évolution, à travers l'appariation du concept de réforme du secteur de la sécurité. Apparu à la fin des années 1990, le concept de RSS entend offrir un cadre politique, supporté par des solutions techniques, en réponse aux dysfonctionnements du système de sécurité d'un Etat. Définissant le concept de RSS, Augustin Loada et Ornella Moderan, affirment :

<sup>16</sup> Ibid. Déclaration de Paris, 2005, p.2.

<sup>17</sup> Mc Sweeney, B., 1999, *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>18</sup> Augé, A., 2006, « Les réformes du secteur de la sécurité et de la défense en Afrique sub-saharienne : vers une institutionnalisation de la gouvernance du secteur sécuritaire », *Afrique contemporaine*, vol. 218, n° 2, p. 49-67.

<sup>19</sup> Battistella, D., 2002, « L'intérêt national : une notion, trois discours », dans Frédéric Charillon (Éd.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 139-167.

<sup>20</sup> Dakouo Ambroise, 2017. « Les mécanismes locaux de règlement des conflits face à la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité au Mali ». CODESRIA. *Afrique et Développement*, Volume XLII, No. 3, 2017, pp. 283-303.

« La RSS vise à établir une bonne gouvernance du secteur de la sécurité. En renforçant l'efficacité des institutions publiques de défense et de sécurité, la RSS contribue à améliorer la capacité de l'Etat à anticiper, prévenir et répondre aux menaces qui pèsent contre les individus et les institutions, de manière à garantir plus efficacement la protection de tous ». <sup>21</sup>

Il est aussi intéressant d'analyser la temporalité d'émergence de la RSS qui n'est pas fortuite. En effet, cela coïncide, d'une part, avec la chute du bloc de l'Est et l'apparition de nouveaux Etats en Europe de l'Est dans les Balkans, lesquels avaient besoin de se doter rapidement d'appareils sécuritaires recyclant les anciens, mais au service de nouveaux systèmes politiques et d'autre part, au vent démocratique qui a soufflé sur les Etats d'Afrique francophone suite au discours de La Baule et à l'ère des conférences nationales<sup>22</sup>. Là encore, il s'agissait de conserver l'infrastructure en place des systèmes de sécurité, tout en convertissant ses appareils répressifs conçus pour servir les intérêts de régimes autoritaires aux valeurs nouvelles de la démocratie, des libertés individuelles et de l'Etat de droit.<sup>23</sup>

Rapidement considérée comme indispensable, notamment depuis qu'elle a prouvé son utilité dans le cas sierra-léonais, cette solution consiste à réformer l'armée, la police, la justice, les prisons, le renseignement et les entités qui contrôlent ces institutions ainsi que leur manière d'interagir entre elles et avec le public. Dans ce registre, l'objectif est triple, il s'agit de

consolider un Etat parfois inexistant qui n'assume pas ses responsabilités vis-à-vis de ses populations et ne sait pas mettre fin à la guerre, de contrôler les hommes en armes et de développer des institutions sur lesquelles s'appuyer pour faire la guerre et construire la paix. Pour les intervenants extérieurs, il s'agit également de se réserver un *exit strategy*, c'est à dire la possibilité de se retirer sans être contraints de revenir quelques années plus tard.

Depuis près de vingt sept ans (depuis 1990), le concept de réforme du secteur de sécurité s'est donc imposé comme un volet central des interventions internationales dans les Etats en guerre, « Etats faillis », voire fragiles ou juste en développement. Il est utile de rappeler que le concept de RSS et sa machinerie ne s'appliquent pas seulement aux Etats ainsi classifiés, mais à tous ceux qui perçoivent le besoin de réformer tout ou partie de leur appareil sécuritaire : la Norvège a ainsi engagé une réforme de sa police à la suite des tueries d'Oslo et d'Utoya en 2011. Les Etats-Unis sont régulièrement invités par les défenseurs des droits humains et des droits civiques à amorcer une réforme en profondeur de leur police marquée par un racisme institutionnel envers les minorités visibles, etc. Toutefois, même si ce besoin de réforme peut se faire jour dans un pays, par ailleurs relativement stable et prospère, il est vrai qu'il s'impose de façon encore plus impérieuse à la suite d'un conflit ou dans un contexte de crise attribuable en tout ou partie aux déficits d'un appareil sécuritaire inadapté aux besoins de l'Etat et des populations.<sup>24</sup>

---

**21** Augustin Loada et Ornella Moderan, 2015, « Le rôle de la société civile dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité », in Ornella Moderan (dir.), *Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest* (Genève : DCAF), p.15.

**22** Le discours de La Baule a été prononcé le 20 juin 1990 par le Président français François Mitterrand. La première conférence nationale en Afrique subsaharienne a été organisée au Bénin (19 au 28 février 1990).

**23** Commentaires. Ornella Moderan. 15 novembre 2015.

**24** Commentaires. Ornella Moderan. 15 novembre 2015.

Partant d'une approche conceptuelle de la réforme des institutions de défense et de sécurité, Mohamed T. Bangoura et Dominique Bangoura (2010) proposent de saisir les processus de réforme comme étant des sources de légitimité. Dans ce sens, on entend par source de légitimité, l'action publique de l'analyse de l'ensemble des institutions de l'Etat et de leur dysfonctionnement, intégrant l'examen de la place et des rôles des nouvelles forces armées et de sécurité.<sup>25</sup>

La crise du système de défense et de sécurité au Mali est fortement liée à la crise de l'Etat. Depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1960, l'analyse de l'Etat révèle la nature des dysfonctionnements structurels qui sont à l'œuvre. La crise politique, institutionnelle et sécuritaire montre la difficulté à asseoir la présence et l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national.<sup>26</sup> Dans le pays, le processus d'institutionnalisation de l'Etat et la gouvernance globale montre que le pays est confronté à des heurts. Le Mali a vécu trois coups d'Etat militaires (1968, 1991 et 2012).

Depuis 1991, à la suite de la révolution populaire ayant mis fin au régime du Président Moussa Traoré, plusieurs tentatives de réformes du secteur de la défense et de la sécurité ont été menées. Par exemple, sous la transition, di-

rigée par Amadou Toumani Touré en 1991, il a été organisé une Conférence Nationale. Après deux semaines de débats, la Conférence nationale a adopté le principe de « la restructuration de l'armée et la démilitarisation de la police ». Faisant suite à cette décision collective, un « Séminaire des Forces armées » tenu la même année posera les bases de la refondation de l'armée.<sup>27</sup>

Comme autre exemple, on peut citer « Les Etats généraux de la paix et de la sécurité au Mali ». En 2005, le Ministère de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile (MSIPC) a engagé une profonde réflexion à travers un processus consultatif qui a commencé par des concertations locales et s'est achevé par un forum national dénommé « Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali ». A la sortie des « Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali », qui se sont tenus du 21 au 23 novembre 2005, une série de recommandations<sup>28</sup> ont été adoptées par les participants. Il s'agissait essentiellement d'inverser la tendance sécuritaire de l'époque et d'évoluer vers une nouvelle gouvernance de la sécurité au Mali où les rôles et les responsabilités seraient partagés entre tous les acteurs du secteur de la sécurité<sup>29</sup>.

La dernière crise politique, institutionnelle et sécuritaire de 2012 au Mali a été exacerbée par

---

**25** Mohamed T. Bangoura et Dominique Bangoura, 2010, *Gouvernance et réforme du secteur de la sécurité en Guinée*, Harmattan, Paris, p.298.

**26** De nombreux travaux corroborent cette thèse. On peut citer à ce propos : Joana Pierre-Michel., « Approches internationales de la gouvernance de la sécurité », in : Forum multi-acteurs sur la gouvernance de la sécurité au Mali (FMA), *Repenser la gouvernance démocratique au Mali*, Bamako, 2014 ; Zeïni Moulaye, Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien : la perspective malienne, Friedrich Ebert/ Mali, Bamako, 2016.

**27** Ibid. Mohamed T. Bangoura et Dominique Bangoura, 2010, p.299.

**28** Parmi les recommandations majeures issues de cette rencontre, on peut noter : l'élaboration d'une politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile, la mise en place d'un Programme de gouvernance partagée de la sécurité et de la paix pour accompagner la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile, la création d'une coalition nationale de la société civile pour soutenir le processus de gouvernance démocratique de la sécurité, la mise en place de la police communale pour une gestion de proximité de la sécurité ; La conception et la mise en œuvre d'une stratégie de communication pour une gouvernance partagée de la sécurité.

**29** Op. cit. Zeïni Moulaye et Mahamadou Niakaté, 2012, p.3.

la fragilité politico-institutionnelle et la mauvaise gouvernance. Les dérives liées à la gouvernance de proximité ont amplifié les conflits autour des ressources naturelles et provoqué des tensions inter et intra-communautaires.

Le nouveau contexte des menaces (l'émergence de groupes armés non étatiques et terroristes, la montée de la criminalité transfrontalière et transnationale organisée, l'expansion de la radicalisation et l'hybridation de toutes ces menaces) dans l'espace sahélo-saharien et plus particulièrement au Mali, invite à prendre en compte avec beaucoup plus d'attention les réponses nationales face à la problématique sécuritaire.

Les défis sécuritaires dits majeurs au Mali, ont été analysés par Zeïni Moulaye<sup>30</sup> dans le cadre du projet « Dialogues sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien ». Ce projet initié par la Friedrich-Ebert-Stiftung-Mali, en réseau avec les bureaux du Maroc, du Sénégal et de la Tunisie, a pour but de souligner les fortes interdépendances entre l'Afrique du Nord et de l'Ouest en matière de sécurité et de promouvoir le dialogue national et sous régional sur les défis et menaces sécuritaires nationaux et transfrontaliers.

Dans le cas du Mali, Zeïni Moulaye souligne plusieurs types de défis auxquels le pays est confronté. Sur le plan des défis internes, l'auteur mentionne : les multiples actes de banditisme urbain et périurbain, les sempiternels conflits communautaires et la violence qu'ils engendrent, la délinquance économique et financière (faux monnayage, blanchiment d'argent, trafic illicite d'œuvres d'art et de faux médicaments, confection de faux documents,

cybercriminalité, etc.) ; l'injustice sociale et la culture de l'impunité, etc. Pour Zeïni Moulaye<sup>31</sup>, certains des défis, tels que les conflits communautaires, la rébellion, etc. sont à la fois des préoccupations sur le plan national et qui se manifestent également sur le plan transnational. Cela étant dû au continuum géographique ou social, à la porosité des frontières, à la libre circulation des personnes et des biens.

En ce qui concerne les défis externes, l'auteur<sup>32</sup> évoque d'une part, les facteurs de vulnérabilité et d'autre part, les facteurs de fragilité. A titre d'illustration, on peut citer les vulnérabilités liées à l'immensité du territoire national, à l'insuffisance des ressources humaines, à l'inadaptation des forces aux nouvelles formes de criminalité, au manque de cadre institutionnel de concertation et d'harmonisation des actions des services de sécurité et des forces armées, etc.

Quant aux facteurs de fragilité, l'auteur évoque la fragilité étatique qui se manifeste à travers notamment (la déliquescence de l'autorité de l'État et parfois l'absence totale de l'État qui donne aux citoyens une impression d'abandon par le pouvoir central et les désarme face aux sollicitudes des bandes criminelles), la fragilité écologique (la désertification, les sécheresses et les famines cycliques qui ont souvent entraîné des crises sociales, suscité des révoltes, attisé des conflits et favorisé la résurgence de la rébellion dans le nord du pays), etc.

Depuis 2012, le contexte de la crise a été à l'origine de l'intervention de l'Armée française, d'abord, à travers la Force SERVAL et ensuite à travers la Force BARKHANE dans l'espace sahélo-sahélien. C'est aussi dans cette foulée

**30** Zeïni Moulaye, 2016. *Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien : la perspective du Mali*, Friedrich Ebert/ Mali, Bamako. [www.dialogues.fes-mali.org](http://www.dialogues.fes-mali.org), p.6.

**31** Ibid. Zeïni Moulaye, 2016. p.6.

**32** Ibid. Zeïni Moulaye, 2016. p.7.

que la MINUSMA s'est déployée à la suite de la Résolution 2100 du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

En analysant « le contexte sécuritaire malien et ses implications politiques actuelles », Didier Dakouo (2017) montre que l'environnement sécuritaire du Mali s'est dégradé dans plusieurs régions du pays. Pour l'auteur :

*« Le conflit autrefois qualifié de « conflit du Nord » a une incidence aussi importante, voire plus importante au Centre que dans le Septentrion du Mali. La flambée de violence et la recrudescence des actes criminels et terroristes pourraient s'expliquer par plusieurs facteurs au nombre desquels nous avons : L'immensité et la complexité géographique du Nord du Mali, avec la difficulté d'accès et de contrôle de certaines zones par les Forces armées maliennes, la difficulté de maîtrise du terrain par les forces étrangères, l'absence d'opérations conjointes réelles des différentes forces MINUSMA, BARKHANE, FAMA, voire groupes armés, la limitation des moyens logistiques des forces armées maliennes, la difficulté du pouvoir central à canaliser les groupes armés signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation, les conflits intercommunautaires fratricides (...) et enfin la lenteur dans le processus du désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des combattants ou groupes armés <sup>33</sup>».*

En 2013, à la suite de la crise (2012) et des élections présidentielles et législatives, l'Etat s'est engagé dans un processus global de réforme du secteur de la sécurité. A cet effet, il a été mis en place un Groupe pluridisciplinaire sur la réforme du secteur de la sécurité (GPRSS). Les

réflexions menées dans le cadre de ce processus ont permis de définir le cadre institutionnel de la RSS au Mali. Cette dynamique s'est poursuivie en 2015 avec l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger signé le 15 mai et le 20 juin à Bamako. L'Accord indique en son article 23 la nécessité d'entreprendre « en profondeur une réforme du secteur de la sécurité (RSS) ».

La signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation, reconfigure le paysage politique et institutionnel malien, en plaçant au cœur du processus de la RSS, les mouvements signataires, dont la CMA et la Plateforme. En effet, dans l'Annexe 2 de l'Accord (page 22), il est mentionné :

*« Dans les 60 jours suivant la signature de l'Accord, le décret portant création du Conseil National pour la RSS sera révisé afin d'accroître la représentation des mouvements signataires de l'Accord et des différentes communautés et de convenir des réformes et du plan de mise en œuvre <sup>34</sup>».*

Deux ans après la signature de l'Accord, certes, le processus de mise en œuvre la RSS a été entamé, de même que le processus de DDR/ ré-intégration, mais la perception générale de la population est celle de la lenteur du processus. Comme le révèle Mali-Mètre N°8 (FES, 2017), près de 42% des Maliens estiment que la mise en œuvre de l'Accord n'a pas avancé. Ce taux s'élève à près de 15% Maliens qui estiment que le processus de mise en œuvre de l'Accord n'a « pas du tout avancé », contre 30% pour qui l'Accord a avancé dans sa mise en œuvre, (28% des citoyens n'ont pu donner leur opinion).<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Dakouo Didier, 2017. « Analyse politico-sécuritaire du Mali : Didier Dakouo dénonce la diversité des mandats de Barkhane, de la Minusma et des FAMA ». L'Indicateur du Renouveau (11 octobre 2017). <http://www.maliweb.net>

<sup>34</sup> Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger. Bamako. 2015.

<sup>35</sup> FES, Mali-Mètre N°8, *Enquête d'opinions: que pensent les Maliens?* Friedrich Ebert Stiftung-Mali. Bamako, (25 novembre – 6 décembre 2017). p.42.



Par ailleurs, sur le plan des perceptions sociales, les citoyens vivent de plus en plus le sentiment d'insécurité. Mali-Mètre N°8 (FES, 2017), montre que 62% des Maliens et Maliennes ne se sentent pas assez en sécurité contre 37% qui se sentent suffisamment en sécurité. Il s'agit là, d'environ deux tiers des maliens qui vivent le sentiment d'insécurité (ces statistiques portent sur le sentiment de sécurité chez soi pendant la nuit).<sup>36</sup>

L'analyse de la mise en œuvre de la RSS invite à prendre en compte le double contexte, caractérisé d'une part, par la manifestation de l'insécurité multiforme, et d'autre part, par la dynamique d'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation. Si la nécessité de la reconstruction du système de défense et de sécurité malien est historique, il convient aujourd'hui de tenir compte du contexte spécifique caractérisé par l'hybridation des menaces, etc. Partant d'une analyse par le bas<sup>37</sup> (le cas de Gao), Abdourhamane Dicko, (2017), souligne la nécessité de la prise en compte des logiques territoriales (entendu ici comme étant les revendications de la société civile et les diverses formes d'interactions des groupes organisés localement) :

*« Le contexte malien exige aujourd'hui, si l'on veut une réforme durable, de partir des réalités de terrain pour donner un contenu aux multiples concepts de réforme et de ses principes. D'ailleurs, toute réforme devrait tenir compte du contexte dans son ensemble. C'est seulement à ce prix que la démocratie et l'Etat de droit, finalité de la réforme, pourraient être garantis ».*<sup>38</sup>

En somme, au delà de la nécessité historique et aujourd'hui indiscutable de la conception d'une réforme du secteur de la sécurité au Mali, il faut souligner qu'une telle réforme s'exécute dans un contexte toujours fragile<sup>39</sup> (à la fois sur le plan structurel et conjoncturel). Depuis la fin de l'intervention de la force SERVAL (ayant permis de freiner l'avancée des groupes armés en 2013) et le retour à la normalité constitutionnelle (à travers les élections générale de 2013), nous assistons actuellement à une reconfiguration de la menace, caractérisée par une adaptation des modes opératoires des groupes armés/terroristes, avec désormais un déplacement du conflit du Nord vers le Centre comme nouveau théâtre de la « conflictualité malienne ».

---

**36** Op. cit. Mali-Mètre N°8, (25 novembre – 6 décembre 2017). p.51.

**37** L'étude de la sécurité par le bas a été l'objet de la recherche menée par Sten Hagberg, et al. Publié sous le titre : Vers une sécurité par le bas ? *Étude sur les perceptions et les expériences des défis de sécurité dans deux communes maliennes*. Uppsala University, 2017.

**38** Abdourhamane Dicko, 2017. « La stabilité du Mali, tributaire du succès de la réforme du secteur de la sécurité. Cas de la ville de Gao ». Policy Paper. Friedrich Ebert Stiftung. Mali. p.2.

**39** Seydou Doumbia et Dakouo Ambroise, 2016. Etude du secteur de la sécurité au Mali : analyse et recueil des textes applicables à la réforme du secteur de la sécurité, ARGA, Bamako, p.50.



## IV. L'APPROCHE INSTITUTIONNELLE DE LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE AU MALI

### 4.1. Leadership et portage politique de la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité

Tout processus de conception et de mise en œuvre d'une réforme du secteur de la sécurité requiert un leadership national et un portage politique réel. En réalité, la RSS est un processus hautement sensible et éminemment politique, avec un impact réel sur les structures étatiques, la distribution des ressources et les relations de pouvoir. A cet effet, la volonté politique peut être définie comme :

« La ferme détermination des décideurs politiques à promouvoir et à soutenir le processus de transformation souhaité. Cette détermination s'exprime non seulement aux travers de discours et déclarations politiques marquantes, mais aussi et surtout par le fait de poser des actions concrètes qui font avancer le dit processus ». <sup>40</sup>

Au Mali, la dimension politique et stratégique de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité au Mali s'est affirmée dès 2013, à la sortie des élections présidentielles et législatives. Parmi les indicateurs d'un tel engagement, figurent les discours politiques et leur

traduction en actions sur le plan institutionnel. Le 20 janvier 2014, lors de son adresse à la Nation à l'occasion de la Fête de l'Armée, le Président de la République, Ibrahim Boubacar Keïta affirmait :

« Armée déliquescence, moyens vétustes et insuffisants, formations lacunaires, interférences néfastes dans la chaîne de commandement, corruption, patriotisme vacillant, replis tactiques sur replis tactiques, revers humiliants, pays occupé aux deux tiers, tribunaux des envahisseurs pour amputer, lapider, flageller, exils massifs de nos compatriotes qui n'acceptaient pas les traitements infrahumains. (...) Le passif est tragique qui requiert une sincère introspection, un audit profond de ce naufrage national. (...) Notre outil de défense nationale est en cours de réhabilitation. Un grand effort est investi dans la formation, le recrutement, l'équipement et le réarmement moral et psychologique de notre armée désormais réconciliée avec sa nation. (...) Il s'agira alors d'engager, sur des bases consensuelles, une profonde réforme structurelle, pour assainir et organiser l'environnement de notre sécurité. (...) Notre vision sera celle de la sécurité humaine, avec les citoyens, nos citoyens au départ, au centre et à l'arrivée du projet. Se retrouveront alors dans ce cadre, tous les acteurs engagés dans la provision des services liés à la sécurité : société civile, médias, leaders d'opinion, communicateurs, chefs traditionnels et religieux, femmes et jeunes, représentants de communautés. (...) Le dialogue armée-nation sera une composante de notre doctrine et de notre stratégie

---

<sup>40</sup> Pour que la RSS soit identifiée comme une priorité, il faut que les individus clés en position de leadership fassent preuve de volonté politique. En effet, ces acteurs ont le pouvoir de fixer les objectifs à inclure à l'agenda des priorités politiques et sont en capacité d'influer sur d'autres acteurs afin qu'ils soutiennent ces objectifs. Le leadership politique ne se résume pas au simple pouvoir de prise de décision. Il implique également l'aptitude des acteurs politiques à faire adhérer les autres à leurs points de vue sur des questions d'intérêt commun. Cette notion suppose la capacité du leader à inciter les autres à le/la suivre et à adopter sa vision d'un problème ou d'une situation. En cela, le leadership politique requiert de fortes capacités de motivation et d'influence. Moderan Ornella, 2015. p. 7-8.

*de défense et de sécurité. Il n'est donc pas d'autre quête que celle d'une véritable architecture nationale de sécurité dont les racines puiseront dans les éléments positifs de notre héritage, de nos traditions et coutumes, y compris en matière de résolution de conflits*<sup>41</sup>».

Ce discours de volonté politique a été par la suite confirmé lors de la Déclaration de Politique Générale du Gouvernement par les différents Premiers Ministres successifs (à l'exception d'Oumar Tatam Ly), à savoir Moussa Mara, Modibo Keita et Abdoulaye Idrissa Maïga.

Lors de sa Déclaration de Politique Générale, le 29 avril 2014, le Premier Ministre Moussa Mara affirmait à propos de la volonté politique de réforme du secteur de la sécurité :

*« Le Mali a besoin d'un outil de défense et de sécurité à la dimension des menaces auxquelles il fait face. Menaces qui restent importantes et qui dureront longtemps. Nous devons faire face à cela en comptant d'abord sur nos propres forces parce que le bon sens le recommande. Celui qui sous-traite sa sécurité aura un réveil douloureux. Le Mali ne doit pas et le Mali ne sous-traitera pas sa sécurité. Notre priorité est de définir et de mettre en place une politique de défense et de sécurité »*.<sup>42</sup>

Nommé premier Ministre en remplacement de Moussa Mara, Modibo Keita affirmait à son tour lors de sa Déclaration de Politique Générale le 08 juin 2015 :

*« Je mesure toute la place de la sécurité dans la construction, la consolidation de la paix et*

*le développement. C'est dans ce sens que la Réforme du Secteur de la Sécurité, commencée en août 2014 avec la création du Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité sera poursuivie par la mise en place des organes dudit Conseil et le recrutement de leur personnel. Sont en ligne de mire, la couverture sécuritaire adéquate et appropriée du territoire dans un premier temps et l'ajustement du maillage dans un second temps, à travers la création d'unités de Sécurité et de Défense ainsi que le recrutement d'éléments nouveaux*<sup>43</sup>».

Enfin, Abdoulaye Idrissa Maïga nommé à son tour Premier Ministre en remplacement de Modibo Keita, affirmera lors de la Déclaration de Politique Générale le 12 mai 2017 :

*« Le Gouvernement, conscient de l'interdépendance entre la Paix, la Sécurité et le Développement, a opté pour une programmation à moyen terme. C'est là toute la portée de la Loi d'Orientation et de Programmation de la Sécurité qui prend en compte le processus de Désarmement, Démobilisation, Réinsertion et Intégration. Nous accorderons toute l'attention requise et la diligence nécessaire pour la mise en œuvre de la Réforme du Secteur de Sécurité*<sup>44</sup>».

Les différents documents de Déclaration de Politique Générale montrent que la volonté politique semble manifeste,<sup>45</sup> sur la nécessité de doter le pays d'un système de défense et de sécurité adapté au contexte des nouvelles menaces. Selon le Commissaire à la réforme du secteur de la sécurité, l'Inspecteur Général Ibrahima Diallo :

---

**41** Discours du Président de la République, Ibrahim Boubacar Keita, prononcé à l'occasion de la célébration de la Fête de l'Armée au Mali, le 20 janvier 2014.

**42** Premier Ministre Moussa Mara: Déclaration de Politique Générale. 29 avril 2014. p.12.

**43** Premier Ministre Modibo Keita : Déclaration de Politique Générale. 08 juin 2015.

**44** Premier Ministre Abdoulaye Idrissa Maïga. Déclaration de Politique Générale. 12 mai 2017. p.13.

« La réforme du secteur de la sécurité est la transformation du système de sécurité qui inclut tous les acteurs, leurs rôles, leurs responsabilités et leurs actions afin qu'ils soient gérés et opérés d'une façon plus compatible avec les normes démocratiques et les principes de bonne gouvernance. [...] A la suite d'une telle réforme.] Les forces de sécurité sont responsables, réduisent les risques de conflit, assurent la sécurité des citoyens et créent un environnement favorable au développement durable <sup>46</sup>».

La réforme du secteur de la sécurité au Mali est donc conçue comme un processus inclusif et holistique.<sup>47</sup> A cet effet, la réforme devrait englober l'armée et les forces paramilitaires, la gendarmerie, la garde nationale, la police et la chaîne pénale, y compris ses acteurs judiciaires et pénitentiaires. Elle devrait également tenir compte du secteur en expansion des entreprises privées de sécurité, notamment leur contrôle et régulation dans le cadre d'une législation adaptée. L'objectif général de cette réforme est de disposer d'un appareil de sécurité (protection de l'Etat et de la population) efficace, c'est-à-dire à même de répondre aux besoins de sécurité de tous les Maliens et de toutes les Maliennes, redevable devant le contrôle démocratique exercé par l'Assemblée nationale, les différentes institutions de contrôle et plus largement le peuple, respectueux des principes de l'état de droit, de la bonne gouvernance et des droits de la personne. Ce faisant, la réforme vise notamment à doter les forces de sécurité de capacités (sécuritaires et judiciaires) nécessaires pour créer un environnement sûr qui

stimule le développement, à mettre en concordance les politiques et l'organisation sécuritaire avec les principes et valeurs de la démocratie et à instaurer un secteur de la sécurité efficace, efficient, redevable et respectueux des Droits de l'Homme.

Pourtant, malgré la constance des déclarations politiques, le leadership et le portage politique du processus de la RSS au Mali demeure une question centrale qui continue de faire débat. Si l'on se réfère aux expériences passées, il ressort que les effets d'annonce des décideurs politiques en matière de RSS ne sont pas toujours synonymes d'engagement réel, moins encore d'efficacité sur le plan opérationnel. Par exemple, en 2005, la tenue des « Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali », a ouvert une fenêtre d'opportunité unique pour enclencher un processus de réflexion en vue de la transformation du secteur de la sécurité. Toutefois, malgré un soutien de façade, le portage politique au plus haut niveau a manqué, laissant libre cours à des incohérences, des attermoissements et des jeux d'intérêts qui ont eu raison du potentiel transformateur du processus.

« Des défaillances graves sont notamment apparues dans le domaine de la sécurité et celles-ci n'ont pas pu être comblées par le processus de réforme du secteur de la sécurité timidement amorcé en 2005 par le gouvernement du général Amadou Toumani Touré. Pourquoi ? A coup sûr parce que la réforme a manqué de leadership, de portage politique et d'appro-

---

45 On peut également mentionner, l'adoption en novembre 2013 du « Programme d'actions du gouvernement (PAG) 2013-2018 » en six points, dont le deuxième porte sur « la restauration de la sécurité des personnes et des biens sur l'ensemble du territoire national ».

46 Diallo Ibrahima, 2016, « Réforme du secteur de la sécurité (RSS) : Processus au Mali », Communication présentée à l'Atelier d'échanges sur la participation des femmes de Gao aux processus nationaux de réforme du secteur de la sécurité (RSS) et du désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants (DDR), organisé par l'ONG ACORD, Bamako.

47 Ibid. Ibrahima Diallo, 2015.

*priation. Il semble que ces déficits essentiels découlent d'un conservatisme d'arrière-garde de certains officiers de la hiérarchie arc-boutés sur des privilèges souvent immérités (en termes de recrutements, de grades, de postes, d'indemnités). Ces passe-droits risquaient, en effet, d'être remis en cause par une réforme qui privilégierait une bonne gouvernance du secteur de la sécurité, un contrôle démocratique, la transparence dans la gestion, l'efficacité et l'obligation de rendre des comptes. Cette situation s'explique avant tout par l'absence de volonté politique au plus haut niveau de l'Etat, le chef de l'Etat étant constitutionnellement le chef suprême des armées et, de surcroît, un ancien officier général<sup>48</sup>».*

Zeini Moulaye évoque ainsi le manque de volonté politique qui est présenté comme l'une des grandes faiblesses du processus, n'ayant pas favorisé l'aboutissement d'une véritable réforme du secteur de la sécurité (malgré les recommandations des « Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali en 2005 »).

En somme, la volonté politique – et c'est là un enseignement essentiel de l'expérience malienne – ne saurait être déclarative seulement ; sa démonstration passe par l'action. Pour cela, le rôle des autorités nationales demeure donc prépondérant pour mobiliser le corps social et assurer une application effective de la réforme, en veillant à garantir le caractère transformateur.

## 4.2. Le cadre normatif et institutionnel en matière de reconstruction des forces de défense et de sécurité

Au Mali, l'évocation du cadre normatif, c'est-à-dire, les textes de lois et règlements dont l'objectif est de reconstruire les forces de défense et de sécurité est assez abondant depuis 2013. Sur le plan institutionnel, il faut souligner qu'une nette distinction est faite entre la défense et la sécurité. Depuis 1992, il existe deux départements ministériels distincts : le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants et le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile. La Défense a uniquement sous sa responsabilité les forces armées. La Sécurité regroupe la police, la protection civile, la gendarmerie<sup>50</sup> et la garde nationale<sup>51</sup>.

L'état des lieux du cadre normatif et institutionnel du secteur de la défense et de la sécurité passe par une analyse globale de l'ensemble des secteurs concernés. Sans aborder une telle analyse globale, il faut souligner que le secteur de la défense et de la sécurité se caractérisent par une vétusté des textes dont beaucoup de composantes remontent à l'Indépendance ; il y a aussi la méconnaissance assez généralisée de ces textes par l'ensemble des acteurs (institutions de sécurité, mais aussi législateurs et citoyens), notamment en raison de la difficulté d'accès à ces textes, etc.

---

**48** Zeini Moulaye, « Occasions manquées pour une réforme globale du secteur de la sécurité au Mali ». in Bryden, A et Chappuis, F (dir. publ.) Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines, 2015, pp.86. London: Ubiquity Press. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/bav.e>. Licence: CC-BY 4.0.

**49** Commentaires. Ornella Moderan. 15 novembre 2015.

**50** La Gendarmerie a un statut mixte. Elle relève du Ministère de la défense pour sa gestion administrative (recrutements, formation, gestion des carrières et RH, traitements et indemnités, statut militaire, etc.), mais est mise à disposition du Ministère de la sécurité pour emploi.

**51** Zeini Moulaye 2015. p.88.

Nous nous sommes intéressés plus spécifiquement au cadre normatif de la RSS afin de présenter les structures qui y sont créées. Enfin, nous évoquerons pour terminer, la loi d'orientation et de programmation militaire (LOPM), la loi de programmation de la sécurité intérieure (LPSI).

### **i. Le Cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité**

Dans le processus d'institutionnalisation de la réforme du secteur de la sécurité et de la défense, il faut noter que la loi n° 2014-0609/P-RM portant création du Conseil national pour la réforme du secteur de la sécurité (CNRSS) a été adoptée le 14 août 2014. Les contours institutionnels du processus de la réforme du secteur de la sécurité ont été définis en mai 2016 par le décret n° 2016-0953/P-RM du 20 décembre 2016 portant modification du décret n° 2016-0401/P-RM du 9 juin 2016 fixant le Cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité.

Selon ledit décret, le cadre institutionnel de la réforme comprend : un Conseil national pour la réforme du secteur de la sécurité (CNRSS), un Commissariat à la réforme du secteur de la sécurité (CRSS) et des Comités Consultatifs de Sécurité (CCS) au niveau régional et local.

#### *Le Conseil National de la Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS) :*

Le CNRSS a pour mission la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité. À ce titre, il est chargé de « définir les

orientations stratégiques et fixer les priorités nationales en matière de réforme du secteur de la sécurité<sup>52</sup>, etc. Le CNRSS est placé sous la présidence du Premier ministre. Il est actuellement composé de près de soixante (60) membres, parmi lesquels, on dénombre les représentants des mouvements signataires de l'Accord, qui sont représentés par dix (10) personnes chacun.

#### *Le Commissariat à la Réforme du Secteur de la Sécurité (CRSS) :*

Le CRSS est l'organe d'exécution du CRSS. Il a pour tâches, entre autres, d'assurer la mise en œuvre des recommandations du CNRSS, d'élaborer les projets de stratégie nationale et des plans de réforme du secteur de la sécurité, etc. Le CRSS est composé de trois cellules : Cellule défense, sécurité et relations internationales, Cellule gouvernance politique, Etat de droit, contrôle démocratique et genre et Cellule gouvernance économique, sociale et culturelle<sup>53</sup>. L'actuel Commissaire à la Réforme du Secteur de la sécurité a été nommé par le Décret N°2016 – 0129/ PM-RM du 4 mars 2016 portant nomination du Commissaire à la Réforme du Secteur de la Sécurité. La composition actuelle du CRSS selon plusieurs sources serait de quarante six (46) membres, parmi lesquels, on dénombre les représentants des mouvements signataires de l'Accord et quelques représentants de la société civile.

#### *Les Comités Consultatifs de Sécurité (CCS) :*

Situés à l'échelle locale et régionale, les CCS ont pour mission d'évaluer la situation sécuritaire, d'émettre des avis et recom-

**52** Décret n° 2016-0953/P-RM du 20 décembre 2016 portant modification du décret n° 2016-0401/P-RM du 9 juin 2016 fixant le Cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité.

**53** Op. cit. Décret n° 2016-0953/P-RM du 20 décembre 2016 portant modification du décret n° 2016-0401/P-RM du 9 juin 2016 fixant le Cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité.

mandations à l'endroit de l'exécutif local et des acteurs de la sécurité, de contribuer à l'échange d'informations, à la sensibilisation, et à une meilleure prise en compte des préoccupations des populations.

## ii. La Loi d'orientation et de programmation militaire (LOPM)

Une loi d'orientation et de programmation militaire quinquennale a été adoptée par l'Assemblée nationale en 2015. Initiée par le Ministre de la Défense et des Anciens Combattants, elle avait été adoptée par le Conseil des Ministres en sa séance du 28 janvier. Cette loi prévoit un immense investissement pour l'armée malienne, d'un montant de 1.230.563.972.349 francs CFA pour la période 2015 à 2019.

La loi d'orientation et de programmation militaire a pour objectif de doter le pays d'un outil de défense capable de préserver ses intérêts fondamentaux. A ce titre, elle vise à : amorcer une réforme profonde des forces armées, en cohérence avec l'évolution de l'environnement aussi bien national qu'international, et qui se traduit en particulier par des contrats opérationnels, doter les forces armées et de sécurité de ressources humaines en nombre et en qualité, accorder une attention particulière à l'accompagnement des restructurations qui seront mises en œuvre<sup>54</sup>.

## iii. La Loi de programmation de la sécurité intérieure (LPSI)

Le Conseil des Ministres, au cours de sa session ordinaire du mercredi 26 avril 2017, a adopté le projet de loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure. La LPSI a pour objectif l'organisation du secteur de la sécurité au Mali en apportant des correctifs aux dysfonctionnements et aux insuffisances, notamment, le manque de personnel, la faible capacité opérationnelle des forces de sécurité et de protection civile, le manque d'équipements et d'infrastructures adaptés.

En cherchant à corriger les dysfonctionnements et les insuffisances, la LPSI vise à permettre aux forces de sécurité de mieux assurer la protection des personnes et de leurs biens et de participer à la défense de l'intégrité territoriale. Couvrant la période 2017-2021, avec une incidence financière de 446 milliards 381 millions, la LPSI permettra aux forces de Sécurité de monter en puissance à travers un recrutement bien à propos, une formation spécifique, particulière et continue à cheval sur l'éthique et les droits de l'homme<sup>55</sup>.

---

54 Sur un besoin réel en ressources humaines estimé à près de 20.000 hommes et femmes, il est prévu dans le cadre de la LOPM de recruter environ 10.000 personnels sur les cinq ans. Le montant total pour ce recrutement s'élève à la somme de 42.981.240.066 francs CFA (PGA, revalorisation indiciaire accordée par le gouvernement, etc.). Rapport de la Commission de la Défense Nationale, de la Sécurité et de la Protection Civile. Assemblée nationale. 23 février 2015.

55 Abdoulaye Guindo (27 avril 2017). « Mali: un projet de loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure ». <http://www.proces-verbal.com>



## V. LE PRINCIPE D'APPROPRIATION DE LA RSS : DISCOURS ET TYPOLOGIES

### 5.1. Discours croisés des acteurs sur le principe de l'appropriation

Dans le contexte actuel de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité, la cartographie des acteurs impliqués dans le processus révèle une configuration complexe et très large. Parmi les acteurs clés, on peut citer : les forces de défense et la sécurité (élargi aux deux départements ministériels distincts à savoir le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants et le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile) ; les institutions nationales (l'Assemblée nationale, le Haut Conseil des Collectivités, etc.) ; les mouvements signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation (la Coordination des mouvements de l'Azawad et la Plate-Forme des mouvements républicains) ; les sociétés de surveillance et de gardiennage privées (depuis l'année 2017, un nouveau corpus réglementaire encadre les sociétés de surveillance et de gardiennage privées)<sup>56</sup>; les Associations de Pouvoirs Locaux (au niveau des trois types de collectivités (les communes, les cercles et les régions/ district), il est prévu la création d'une nouvelle institution de sécurité, à savoir la po-

lice territoriale)<sup>57</sup>, les organisations de la société civile<sup>58</sup>; les régimes locaux de sécurité (caractérisés par l'émergence de nouveaux acteurs depuis la crise de 2012, ces derniers assurent la prévention et la gestion des conflits communautaires, de même, ils jouent un rôle majeur dans la promotion de la sécurité humaine)<sup>59</sup>; les mécanismes régionaux et continentaux (la CEDEAO, l'UA/ MISAHEL, etc.) ; les partenaires internationaux (ONU/ MINUSMA, UE/ EUTM et EUCAP, France/ Force BARKHANE, Coopération danoise/ Programme Sahel, USA, etc.).

Un discours croisé d'acteurs permet de rendre compte de la diversité des vues, des attentes et aussi des vécus (en termes d'expériences) sur un sujet donné. La diversité des points de vue représente à cet effet, un indicateur de perception des acteurs. Dans cette partie, nous restituons un ensemble de discours des acteurs portant sur leurs perceptions sur le principe de l'appropriation dans le cadre de la RSS.

Membre du Conseil National de la Réforme du Secteur de la sécurité (CNRSS) :

« *L'appropriation nationale, c'est la vision sur le plan politique, la participation effective de l'Etat pour la prise en charge de la mise en œuvre de la RSS. On ne doit pas compter uniquement sur la communauté internationale pour financer notre RSS. En réalité, l'appui des*

56 Keïta Naffet, 2017. « Libéralisation et/ ou privatisation des offres de sécurité au Mali: la sécurisation humaine en question ». CODESRIA. *Afrique et Développement*, Volume XLII, No. 3, 2017.

57 Cependant, rappelons que sans jamais avoir été opérationnalisées, certaines dispositions de la police territoriale ont toujours existé dans le Code des collectivités au Mali. Dans « ses articles 62, 66, 67 et 70, le Code des collectivités attribue de fortes compétences de police aux élus locaux. Ce sont ces prérogatives déjà confiées aux élus locaux qui servent de tremplin à la mise en place de la police territoriale » (Sogodogo 2015:2).

58 Selon A. Dicko, l'implication des jeunes dans la gestion des questions de sécurité devrait être considérée comme la manifestation du rôle des acteurs non étatiques dans la réforme du secteur de la sécurité. Si les actions des jeunes en matière de sécurité ne sont pas légalement autorisées, il n'en demeure pas moins que cela traduit l'engagement de ces derniers pour assurer la sécurité collective. Abdourhamane Dicko, 2017. « La stabilité du Mali, tributaire du succès de la réforme du secteur de la sécurité. Cas de la ville de Gao ». Policy Paper. Friedrich Ebert Stiftung. Mali. p.2.

59 Les différents numéros de « Mali-Mètre », régulièrement publiés par la FES-Mali apportent des éclairages sur la place des nouveaux acteurs dans le secteur de la sécurité et plus globalement dans la promotion de la sécurité humaine. Les différents sondages révèlent l'importance de ces acteurs aux yeux des citoyens dans les différentes régions du pays. <http://www.fes-mali.org>



*partenaires devrait venir en termes d'appui. Au niveau de la population, effectivement, il nous faut lui expliquer la RSS, car cette réforme est un tout. La réforme ne pourrait être mise en œuvre sans une réelle appropriation sociale <sup>60</sup>».*

Membre du Commissariat à la Réforme du Secteur de la Sécurité (CRSS) :

*« Il faut que nous produisions notre propre RSS, c'est ça l'appropriation. Par exemple, l'expérience ivoirienne est différente de celle du contexte malien. Certains acteurs nationaux et internationaux ont tendance à vouloir tout harmoniser. Or, il nous faudra mettre l'accent sur les priorités pour notre pays, à savoir le relèvement des capacités opérationnelles de nos forces de défense et de sécurité afin de faire face aux défis liés aux nouvelles formes de menaces <sup>61</sup>».*

Responsable de programme/ ONG (travaillant sur les questions de paix et de sécurité) :

*« Le concept d'appropriation désigne la capacité de la communauté à faire face à une situation sécuritaire. En langue bambara, l'appropriation pourrait se traduire par : i ya kè itayé. Cela montre combien l'implication de tous et la notion de responsabilisation individuelle et collective se trouvent au centre du processus de la RSS <sup>62</sup>».*

Femme leader (société civile) :

*« La réforme se passe entre les militaires et les policiers (les forces de défense et de sécurité). Il n'y a pas trop d'implication des femmes. Pourtant on parle de genre en longueur de journée, mais si vous regardez sereinement vous vous*

*rendez compte que la place des femmes, dans le processus de la RSS, n'est pas très précise. C'est vrai qu'il y a certaines femmes qui sont souvent visibles lors des ateliers sur la RSS, mais pas plus <sup>63</sup>».*

Jeune leader (société civile) :

*« S'approprier, c'est de comprendre la chose, de pouvoir l'expliquer et de participer à sa réalisation. Il n'y a pas d'appropriation, on ne peut pas s'approprier quelque chose dans laquelle (sic) on n'est pas impliqué. Donc il faudrait que les populations soient impliquées ainsi que la société civile <sup>64</sup>».*

Analyste des questions sécuritaires :

*« L'appropriation est le fait de faire sienne (sic) quelque chose. Lorsqu'on l'applique au processus de la RSS, elle consiste à ce que le pays qui veut mettre en œuvre la RSS soit concepteur de la politique et qu'il ne lui soit pas imposé par l'extérieur. En cela, l'Etat doit faire l'état des lieux de la situation sécuritaire, il doit concevoir sa politique et la mettre en œuvre. L'Etat Malien a décidé d'aller vers la RSS et a mis en place un groupe pluridisciplinaire. Il a aussi adopté différents instruments juridiques. Cependant, il existe des limites à l'action du gouvernement. On n'a l'impression que l'Etat n'est pas en train de s'investir totalement dans la RSS, la preuve en est que le CNRSS et le CRSS sont confrontés à d'énormes difficultés telles que le manque de moyens propres. Il nous semble que la démarche de l'Etat n'est pas encore claire dans le cadre de la mise en œuvre de la RSS <sup>65</sup>».*

<sup>60</sup> Conseil National de la Réforme du Secteur de la sécurité (CNRSS). Entretien : 05 octobre 2017. Bamako.

<sup>61</sup> Commissariat à la Réforme du Secteur de la sécurité (CNRSS). Entretien : 12 octobre 2017. Bamako.

<sup>62</sup> Responsable de programme/ ONG (travaillant sur les questions de paix et de sécurité). Entretien, 05 octobre 2017. Bamako.

<sup>63</sup> Femme leader (société civile). Entretien, 02 novembre 2017. Bamako.

<sup>64</sup> Jeune leader (société civile). Entretien, 06 octobre 2017. Bamako.

<sup>65</sup> Analyste des questions sécuritaires. Entretien, 04 octobre 2017. Bamako.

Chercheur (Spécialiste des questions de sécurité locale) :

« *L'appropriation devrait être le fait de trouver des solutions nationales aux problèmes nationaux. Permettre à tous les fils de la nation de s'exprimer librement sur les questions de développement de la nation. Dans le processus de mise en œuvre de la RSS, pour renforcer l'appropriation, il faut une prise en compte de nos légitimités traditionnelles et religieuses. Tenir compte de nos valeurs sociétales.*<sup>66</sup> »

Leader religieux (Imam à Bamako) :

« *Depuis que l'on commence à parler de djihadisme et d'extrémisme au Mali, les autorités cherchent à impliquer les leaders religieux dans certaines actions. Par exemple, il y a un Ministère des affaires religieuses et des cultes, le Haut Conseil Islamique du Mali est très souvent associé aux questions liées à l'Accord. Toutefois, sur le sujet précis de la réforme du secteur de la sécurité, je ne sais pas trop comment cela se passe. Pour moi, l'appropriation, veut dire que c'est à nous les Maliens de trouver des solutions à nos problèmes*<sup>67</sup>».

L'analyse des discours permet de faire trois remarques. Premièrement, il apparaît dans les différents discours une certaine méconnaissance du processus de mise en œuvre de la RSS. Cette méconnaissance apparaît plus élevée au niveau des acteurs sociaux (femmes, jeunes, leaders religieux, etc.). Deuxièmement, on relève une forte volonté de contextualisation de la RSS. En ce sens, l'apport des acteurs nationaux apparaît comme déterminant. Cette remarque s'observe plus au niveau des acteurs institutionnels (MDAC, MSPC, CNRSS, CRSS, etc.). Enfin, la troisième remarque révèle

une méconnaissance généralisée du processus de mise en œuvre de la RSS. L'absence d'une stratégie spécifique de communication sur la RSS pourrait expliquer cette situation. En effet, jusque là, seuls les quelques « initiés » du secteur ont une certaine connaissance de l'évolution du processus.

## 5.2. Essai d'une typologie de l'appropriation de la RSS au Mali

Dans le contexte actuel de mise en œuvre de la RSS, on peut postuler que le principe d'appropriation s'énonce à travers cinq (5) typologies. Pour rendre compte de cette typologie, nous nous sommes référés au CORSS de l'UA.

**1. L'appropriation politique et institutionnelle :** sur le plan normatif, l'appropriation politique et institutionnelle est présentée comme troisième « Principe Africain de base pour la réforme du secteur de la sécurité ». A ce niveau l'appropriation s'énonce à un triple niveau : de l'« appropriation nationale », de la « responsabilité nationale » et de l'« engagement national ». Dans le contexte malien, les discours politiques en faveur de la RSS sont constants, mais dans la pratique, on constate une lenteur du processus. Par exemple, on note une faible fonctionnalité du CNRSS à cause de sa composition pléthorique et trop lourde (le CNRSS est présidé par le Premier ministre et composée de l'ensemble des membres du gouvernement et des différents états major, etc.). Il existe donc une difficulté en matière d'appropriation politique et institutionnelle de la réforme.

<sup>66</sup> Chercheur (Spécialiste des questions de sécurité locale). Entretien, 03 octobre 2017. Bamako.

<sup>67</sup> Leader religieux (Imam à Bamako). Entretien, 06 novembre 2017. Bamako.

**2. L'appropriation financière :** l'une des zones d'ombre dans la mise en œuvre de la RSS demeure la dimension financière. Cependant, signalons que l'analyse du budget national comprend des rubriques destinées au secteur de la défense et de la sécurité, notamment la mise en œuvre de la LOPM et de la LPSI dont les budgets sont respectivement estimés à près de 1230 milliards et 446,38 milliards. Malgré cela, l'intégration de la RSS dans le système de financement national paraît invisible. Or, selon les « Principes Africains de base pour la réforme du secteur de la sécurité », *l'appropriation nationale n'est pas viable ou réaliste si les charges financières de la réforme reposent exclusivement sur les épaules des acteurs et partenaires extérieurs. En mettant en avant l'appropriation nationale, l'Union africaine invite les Etats membres engagés dans la mise en œuvre de la RSS, à consacrer au processus, une certaine part de leurs ressources nationales*<sup>68</sup>. Pour le financement du processus de la RSS, il n'est pas exclu que l'Etat comptera sur l'appui des partenaires internationaux<sup>69</sup>. Le CORSS de l'UA a pris soin de déterminer les modalités de financement des processus de réforme du secteur de la sécurité : « La responsabilité du financement des processus de la RSS relève des Etats membres. Les autorités nationales peuvent donc coordonner avec les partenaires bilatéraux, l'Union Africaine, les Nations Unies et les autres parties pre-

nantes en vue d'assurer la viabilité du financement des activités relatives à la réforme du secteur de la sécurité <sup>70</sup>».

**3. L'appropriation sociale et citoyenne :** avec la crise de 2012, les organisations de la société civile se sont intéressées aux questions sécuritaires. Leur activisme sur la question de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité (G/RSS) est aujourd'hui indéniable. Ces dernières bénéficient du soutien de nombreux partenaires dont la MINUSMA, le DCAF, le NDI, EUCAP Sahel, etc. Pourtant, l'on ne peut s'empêcher de constater que cette appropriation sur le plan social et citoyen est limitée. En dehors de Bamako et des capitales régionales, la connaissance, l'intérêt et l'implication des citoyens sur les questions sécuritaires sont mineurs. Ce déficit est consécutif au manque de confiance et aux diverses formes de rupture entre le corps social et les FDS. Toutefois, dans le processus de mise en œuvre de la RSS au Mali, en prenant en compte le CORSS, plus spécifiquement la section H « Rôle de la société civile africaine dans la réforme du secteur de la sécurité », les autorités nationales devraient davantage encourager et soutenir l'implication des OSC *dans l'évaluation des besoins, la formulation, l'adoption, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la réforme du secteur de la sécurité*<sup>71</sup>.

---

**68** Op. cit. 2014. CORSS. UA. p.10.

**69** Selon les informations récoltées sur le financement des projets/programmes présentées en annexe 3, l'UE est le principal partenaire, en termes financiers, qui appuie la réforme du secteur de la sécurité intérieure avec environ 90 millions d'euros engagés depuis 2013, soit 75% du montant total des projets/programmes dans ce domaine. L'intention est d'augmenter ce montant avec un budget plus important alloué à EUCAP Sahel Mali pour 2017 et d'élargir son mandat à la gestion des frontières et à la lutte contre le terrorisme. Plusieurs autres partenaires soutiennent le Mali, tels que : la Chine les Etats-Unis, le Japon, l'ONU, les Pays-Bas, le Danemark et la France. ISSAT (2017. « Cartographie du soutien de la communauté internationale en matière de sécurité et de justice au mali ». p.12.

**70** Op. cit. 2014. CORSS. UA. p.22.

**71** Op. cit. 2014. CORSS. UA. p.33.

**4. L'appropriation stratégique des mouvements signataires (de l'Accord pour la paix et la réconciliation) :**

depuis l'intégration de la RSS dans le texte de l'Accord, la RSS est tombée, malgré elle, dans le champ de compétences des mouvements signataires. Contrairement à la société civile, les mouvements signataires siègent au CNRSS. Ils sont également représentés au sein du CRSS et participent aux processus de DDR/ intégration. Signalons à cet effet, que le CORSS de l'UA précise : « la RSS devrait faire partie d'un effort de réforme plus large et être une composante essentielle des programmes relatifs à la prévention des conflits, au rétablissement de la paix et relèvement précoce, à la consolidation de la paix et au développement durable <sup>72</sup> ». Etant donné que la question sécuritaire, notamment le désarmement de leurs troupes demeure un enjeu majeur pour les mouvements, il est clair que l'appropriation stratégique de la RSS s'inscrit désormais dans le vaste registre de stratégie de positionnement et des revendications dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord.

**5. L'appropriation internationale :** au-delà de l'existence d'une abondance de stratégies Sahel, la question de l'appropriation internationale se pose au double niveau du soutien financier et de la coordination des approches en matière de sécurité. Pour prendre en compte cette dimension, dans la mise en œuvre de la RSS au Mali, rappelons que la section I du CORSS « Relations avec les partenaires de coopération » mentionne :

*« Les Nations Unies, les Etats membres, les Communautés Economiques Régionales et l'Union africaine ont comme responsabilité primordiale la sécurité et doivent assurer la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité au titre de leurs mandats respectifs. Mais les processus de la RSS pourraient demander la participation d'autres partenaires internationaux. L'Union africaine reconnaît que la majorité des processus de RSS mis en œuvre dans les Etats membres de l'UA ont été initiés, coordonnés et financés par les partenaires internationaux. L'Union africaine est reconnaissante envers les initiatives prises par certains partenaires internationaux en apportant leur aide aux Etats membres pour faire face aux besoins liés à la RSS, et elle les encourage ainsi que les autres partenaires, à poursuivre leur dialogue avec les Etats membres, les CER et l'UA dans la réforme du secteur de la sécurité <sup>73</sup> ».*

---

**72** Op. cit. 2014. CORSS. UA p.7.

**73** Op. cit. 2014. CORSS. UA. p.34.

## VI. LES STRATEGIES DES ACTEURS EN MATIERE D'APPROPRIATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RSS

La stratégie des acteurs dans un système déterminé est décrite comme l'ensemble des discours, des comportements, des postures adoptées afin de préserver ses intérêts (Crozier et Friedberg, 1977). Pour les auteurs, l'acteur est un *stratège* qui dispose d'une marge de manœuvre. Ce dernier est donc capable de produire, de mettre en application et d'évaluer ses choix stratégiques dans le cadre de relations (collaboration, alliance, affrontement, opposition, négociation, etc.) afin d'atteindre ses objectifs visés<sup>74</sup>. L'état des lieux des puissances relatives des acteurs basé sur les objectifs, les ressources ou encore les positionnements stratégiques permet d'établir une analyse des stratégies des acteurs en matière d'appropriation de la RSS au Mali.

### Les stratégies alternatives des acteurs du dispositif de défense et sécurité

A la suite de la crise de 2012, une dynamique de restructuration de l'outil de défense et de sécurité a été entreprise. Dans cette perspective, la RSS représentait une option majeure de transformation du système national de défense et de sécurité, c'est pourquoi, ce processus semble avoir débuté dès 2013. Or, le texte de l'Accord pour la paix et la réconciliation, en prévoyant la mise en œuvre de la RSS, amenait du coup à une relecture du décret portant

création du CNRSS, qui avait été adopté dès 2014. C'est dans cette optique que le décret portant création du CNRSS a été modifié. Malgré cela, quatre ans après les premières décisions visant la mise en place d'une RSS, le constat est que la lenteur de la mise en œuvre de l'Accord influence le processus de mise en œuvre de la RSS. On peut donc affirmer que c'est pour anticiper sur un probable nouveau blocage dans la mise en œuvre de la RSS, pour des raisons liées à sa refonte suite à l'Accord, que les acteurs du dispositif de défense et de sécurité ont entrepris dès 2015 une stratégie alternative. Cette stratégie a consisté à mettre l'accent sur l'adoption des lois de programmation défense et de sécurité. Plus précisément, la loi d'orientation et de programmation militaire a été adoptée en 2015. Quant au Ministère de la sécurité, il a fait adopter en juillet 2017 une loi de programmation de la sécurité intérieure. L'on peut lire ici, une stratégie d'anticipation ou encore un processus alternatif de RSS. En effet, l'enjeu essentiel de ces lois était de permettre l'accès aux ressources nécessaires pour faire face aux défis opérationnels immédiats, indépendamment de l'avancement ou non d'un processus national de réforme davantage axé sur les défis de gouvernance, exigeant la coordination des différents secteurs de la défense et de la sécurité et dont on pouvait dès lors s'attendre à ce qu'il continue d'enregistrer des lenteurs comme depuis 2013-2014.

### Le Ministère des affaires étrangères et la question sécuritaire

Depuis quelques temps, le Ministère des Affaires étrangères, de la Coopération internationale et de l'Intégration africaine du Mali a entrepris un processus de conception d'une

<sup>74</sup> Crozier, M., et Friedberg, E. 1977, *L'acteur et le système*, Editions du seuil.

Politique Nationale de Prévention et Stratégie Nationale de Lutte contre la radicalisation, le Terrorisme et l'Extrémisme Violent. Comme le rappelle le document provisoire<sup>75</sup>, le processus malien s'inscrit dans la dynamique impulsée par l'adoption le 8 septembre 2006, de la stratégie antiterroriste mondiale et d'un plan d'action, par l'Assemblée Générale des Nations – unies inspirés par le rapport de son Secrétaire général en date du 2 mai 2006 intitulé « S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale. »

Si le Ministère chargé des affaires étrangères « est compétent, entre autres, pour le développement et le suivi des actions de coopération en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, des questions de paix et de sécurité internationale <sup>76</sup>», il n'en demeure pas moins que la question se pose sur l'articulation entre l'action dudit Ministère et les perspectives du CNRSS/ CRSS. En effet, le Document de politique nationale ne fait pas mention des rôles du CNRSS/ CRSS en matière de lutte contre les nouvelles formes de menaces<sup>77</sup>. En attendant la gestation finale de ladite politique nationale, le point de convergence, à travers la prise en compte de la politique nationale dans le processus de mise en œuvre de la RSS mériterait d'être clarifié, à la fois sur le plan stratégique et opérationnel. Au cas échéant, il s'agira d'une juxtaposition de politiques sécuritaires sans une réelle efficacité de lutte contre la nature complexe des menaces qui exigent pourtant une action cohérente et coordonnée.

## Entre ambiguïté et appropriation stratégique de la RSS/ DDR par les mouvements signataires

Les deux principaux mouvements signataires de l'Accord sont les acteurs clés du cadre institutionnel de la RSS. A eux seuls, ces mouvements représentent près de 70% des membres du CNRSS et du CRSS. Malgré cette forte représentation dans le dispositif institutionnel, les discours de ces acteurs sur la globalité du processus, en termes de vision, d'orientation, de stratégie de mise en œuvre et de finalité n'est pas suffisamment lisible. Sans dénier leur intérêt au processus, on est tenté de croire qu'un intérêt stratégique les pousse à plutôt s'intéresser aux processus du DDR et de réintégration au détriment du processus actuel de mise en œuvre de la RSS. D'autre part, cela pourrait également s'expliquer par le fait qu'à l'heure actuelle, la RSS apparaît comme un processus purement institutionnel, d'orientation, de programmation, et surtout d'organisation du système national de sécurité, alors que le DDR porte directement sur la gestion des troupes des mouvements armés. Le DDR devrait à terme (comme son nom l'indique) démobiliser l'ensemble des troupes des mouvements armés.

Didier Dakouo a évoqué cet enjeu de pouvoir stratégique en analysant « le rôle et la place du DDR dans la stabilisation du Mali ». Pour l'auteur, la démobilisation et la réinsertion suscitent des espoirs qui peinent à devenir réalité, la prolifération des armes et la croissance exponentielle de la criminalité deviennent une triste

---

**75** Politique Nationale de Prévention et Stratégie Nationale de Lutte contre la radicalisation, le Terrorisme et l'Extrémisme Violent. (Document provisoire). Mali. p.7.

**76** Le Décret N°2016-0574/P-RM du 16 août 2016, fixant les attributions spécifiques des membres du Gouvernement

**77** Le document de Politique Nationale de Prévention et Stratégie Nationale de Lutte contre la radicalisation, le Terrorisme et l'Extrémisme Violent, aborde seulement les attributions du Ministère de la sécurité et de la protection civile. C'est à ce niveau que le processus de mise en œuvre de la RSS est mentionné à titre descriptif. Op. cit. p.22.



réalité à contempler, car la démobilisation, le désarmement et la réinsertion des combattants demeurent l'un des moyens pour limiter la prolifération des armes légères dans une zone de conflit. Le DDR étant un processus qui suscite des convoitises au sein des groupes armés, son annonce et la lenteur dans sa mise en œuvre ont occasionné dans le contexte malien des luttes suprématistes auxquelles les combattants se sont livrés pour se tailler la part belle au moment des cantonnements.

Du côté du DDR/ réintégration, on parle également d'un processus qui n'avance pas, du fait des divergences sur le nombre de combattants à intégrer. En effet, les mouvements signataires proposeraient entre 10 000 et 12 000 ex-combattants à l'intégration. Ces chiffres seraient exagérés aux yeux des pouvoirs publics<sup>78</sup>. Le contexte de suspicion et les lenteurs occasionnées procèdent-ils d'un jeu de la part des mouvements signataires ? S'agit-il d'une stratégie délibérée de maximisation des profits liés au processus de paix ? Rien n'est moins sûr !

Le processus de DDR touche directement les leviers de puissance qui donne leur force d'existence aux mouvements. Il est alors clair que la mise en œuvre d'un tel processus se fera de façon collégiale avec une forte implication des mouvements. Cette implication étant à comprendre également au sens d'une velléité de ces derniers à faire du DDR et *in fine* de la RSS l'indicateur de suivi de mise en œuvre de l'ensemble des dispositions prévues par l'Accord pour la paix et la réconciliation.

## « Signataires le jour, terroristes la nuit » : des suspicions entre acteurs qui plombent le contexte de mise en œuvre de la RSS

Les interviews réalisées dans le cadre de cette étude, de même que les récentes publications dans la presse sont de nature à étayer les « liaisons » entre certains mouvements signataires de l'Accord et les groupes terroristes opérant dans le Nord du pays. Ce constat est évoqué par certains, comme étant un « secret de polichinelle » et aussi comme *quelque chose* de su ! Le manque de sincérité et le double jeu d'appartenance à la fois au processus de mise en œuvre de l'Accord et au groupe terroriste ou narcotrafiquant, sont de plus en plus décriés. Dans son article évoquant le sujet, le journaliste Abdoulaye Sidibé (Journal Indépendant) fait remarquer que les principaux mouvements signataires qui sont indexés rejettent de telles accusations<sup>79</sup>.

D'aucuns accusent aussi les autorités maliennes d'entretenir des liens occultes avec certains groupes armés, et la France de jouer un double jeu entre certains groupes armés et les autorités maliennes. Même si ces accusations restent à prouver au-delà d'un faisceau d'indices, il est cependant clair que ce sentiment de laxisme ne concourt guère à la cessation des hostilités entre les rivaux<sup>80</sup>.

---

78 Massiré Diop, Journal Indépendant, « Les travaux de la commission nationale d'intégration au point mort ». Mercredi 22 novembre 2017, n°4365, p.3.

79 Abdoulaye Sidibé, Journal Indépendant, « Il existe une collusion entre certains mouvements signataires de l'Accord pour la paix et les groupes terroristes ». Jeudi 23 novembre 2017, n°4366, p.3.

80 Op. cit. Dakouo Didier, 2017.



## Les interactions entre le contexte et les acteurs

Les interactions complexes peuvent également être saisies à travers les discours des acteurs :

Expert en prévention et gestion des conflits :  
« *Les acteurs s'influencent mutuellement car chacun a un rôle, le gouvernement par rapport à l'élaboration des politiques. La Société Civile a un rôle de sensibilisation et il faut qu'elle s'investisse. Le contexte est très complexe et très grave. Le contexte agit sur les acteurs et plus on traîne ça devient encore plus complexe, chacun agit sur l'autre et impacte l'autre (sic)*<sup>81</sup>. »

Jeune leader (société civile) :  
« *La question sécuritaire est dans un état dégradant, le Mali est un pays à risque qui est exposé à toutes les atteintes nationales et internationales. Selon le dernier rapport des Nations Unies, le Mali est parmi les 10 pays les plus à risque au monde et devant l'Irak et l'Afghanistan. En réalité, depuis 2012, la situation a été chaotique et depuis, on essaie de colmater sans parvenir à quelque chose de concret. Ce constat s'explique par le fait que les militaires sont toujours dans des embuscades et la mission des Nations Unies au Mali est la mission qui a perdu le plus d'hommes donc on peut dire que c'est une situation alarmante. Il y'a un risque que le processus se grippe du fait des acteurs qui se sentent menacés dans leurs positions ou dans leurs intérêts*<sup>82</sup>. »

Consultant indépendant :  
« *Malgré qu'il y ait une configuration tripartite : l'Etat et les deux autres parties signataires*

*de l'Accord, les acteurs les plus influents dans le contexte actuel sont les OSC qui peuvent à elles seules constituer un contre-pouvoir dans le cadre de l'appropriation*<sup>83</sup>».

Le contexte sécuritaire a une grande influence sur le processus de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité. Faiblement analysé dans ce texte, le déplacement de la crise du nord vers le centre demeure néanmoins une dimension à intégrer dans l'évocation du contexte sécuritaire. Avec l'émergence de nouveaux acteurs non impliqués dans le processus de l'Accord, il n'est à exclure une reconfiguration des acteurs, de leurs intérêts et de leurs interactions. Toute chose susceptible d'influencer le processus de mise en œuvre de la RSS.

## Les OSC et la RSS : intérêts stratégiques, jeux de positionnement et enjeux de captation des ressources

Il serait illusoire de reprocher aux organisations de la société civile malienne un manque d'intérêt stratégique par rapport au processus de mise en œuvre de la RSS. Au contraire, le contexte post 2012 a permis d'amplifier l'activisme des OSC dans le secteur de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité (G/ RSS). Or, jusqu'en 2012, le secteur de la sécurité était plus ou moins secondaire dans l'intervention des OSC. Il est clair que l'intérêt des partenaires au développement orientant leur financement en appui à la mise en œuvre de leur programme sahel suscite du même coup les intérêts et les positionnements stratégiques des OSC (pour la captation des ressources de l'aide publique au

<sup>81</sup> Expert en prévention et gestion des conflits. Entretien, 06 octobre 2017. Bamako.

<sup>82</sup> Jeune leader (société civile). Entretien, 06 octobre 2017. Bamako.

<sup>83</sup> Consultant indépendant. Entretien, 07 octobre 2017. Bamako.

<sup>84</sup> Cette analyse peut être approfondie à travers la lecture de l'article de Keita Naffet, 2008. « L'état civil des organisations de la société civile au Mali », Dakar : OSIWA/ CODESRIA.

développement)<sup>84</sup>. Sans denier également, le rôle majeur que jouent les OSC dans le processus d'appropriation de la RSS sur le plan social, notamment à travers la multiplication des ateliers d'information/ sensibilisation/ formation/ de dialogue civilo-militaire, il convient de constater leur limite.

Cependant, à la lecture des actions menées par les OSC en matière de RSS, l'on ne peut s'empêcher de s'interroger sur la portée stratégique de leurs actions, tant ces actions sont plutôt de l'ordre de *l'activisme stérile*. Cela procède à notre avis, de la faible prise en compte des résultats de leurs actions par l'acteur institutionnel de la RSS d'une part, et d'autre part, par la faible internalisation des dimensions stratégiques et institutionnelles du processus de la RSS par les OSC. Ces derniers se limitant à reproduire un cadre théorique fondé sur la mise en exergue de leur participation et la description des contextes sécuritaires (souvent de façon *misérabiliste*) comme discours de légitimation de leur action.

## La dimension stratégique de la coordination de l'intervention des partenaires internationaux

Depuis l'éclatement de la crise entraînant un intérêt accru des partenaires au développement pour les questions de sécurité, la question de la coordination stratégique est devenue un enjeu majeur du processus de mise en œuvre de la RSS. Pour le journaliste Seidik Abba<sup>85</sup>, la problématique de coordination<sup>86</sup> de l'ensemble des stratégies montre qu'entre partenaires internationaux, il y a de « fortes concurrences ». L'auteur écrit également que « pour les Etats du Sahel, la surenchère des stratégies et la multiplication des envoyés spéciaux tournent au cauchemar ».

Une note d'analyse publiée par l'ISS en mars 2015<sup>87</sup> va dans le même sens. Ce travail d'analyse comparative fait apparaître une distinction entre les différentes approches/stratégies des partenaires internationaux. En réalité, la coordination des acteurs demeure un invariant en terme de problématique dans l'accompagnement des processus de réforme du secteur

---

**85** Abba Seidik, 2016. « A chacun son Sahel » ou la cacophonie internationale dans la lutte antiterroriste, 27 juin 2016, [www.lemonde.fr/afrique/article/2016/06/23/a-chacun-son-sahel-ou-la-cacophonie-internationale-dans-la-lutte-antiterroriste\\_4956680\\_3212.html#mM4sviq8tUtsLUoG.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/06/23/a-chacun-son-sahel-ou-la-cacophonie-internationale-dans-la-lutte-antiterroriste_4956680_3212.html#mM4sviq8tUtsLUoG.99).

**86** Au regard de l'importance que revêt la coordination des efforts internationaux sur le Sahel, une Plateforme ministérielle a été établie à la suite d'une rencontre des Ministres de la région et des partenaires internationaux à Bamako, le 5 novembre 2013. La Plateforme est appuyée par un Secrétariat technique, co-présidé par l'UA et les Nations unies, et comprend d'autres institutions. Les autorités nationales impliquées dans cette initiative conviennent de s'accorder sur la nécessité notamment de cartographier et d'harmoniser les différentes stratégies/initiatives pour le Sahel et d'établir des groupes de travail thématiques autour des principaux volets des différentes stratégies. La MISAHÉL au Mali été chargée de piloter la préparation du projet de cartographie. Conseil de paix et de sécurité (UA), rapport sur le Mali et le sahel et les activités de la mission de l'union africaine pour le mali et le sahel, p.6

**87** Il est cependant possible de distinguer trois approches : 1) Certains acteurs (ex. l'ONU et l'UE) font le choix d'une approche globale qui considère l'ensemble des domaines d'intervention ; 2) Certains acteurs préconisent une approche large, prenant en compte plusieurs domaines d'intervention. Tel est le cas, semble-t-il, de la BID, dont la stratégie est essentiellement axée sur le développement économique. Toutefois, dans la perspective d'identification des domaines potentiels de coopération avec les pays du Sahel, elle fait le lien entre sous-développement et criminalité en soulignant que, dans les zones où le développement est insuffisant, la présence des groupes armés et criminels tend à être plus forte. Elle identifie d'ailleurs ce dernier élément comme un défi pour la région ; 3) Certains acteurs privilégient une forme de division du travail fondée sur leurs avantages comparatifs en se focalisant sur une ou deux dimensions spécifiques, les autres domaines étant complémentaires ou transversaux ». Helly Damien, Théroux-Bénoni Lori-Anne, Galeazzi Greta, Maïga Ibrahim et Ouédragogo Fatimata, 2015. *Stratégies Sahel, l'impératif de la coordination*, Note d'analyse n°76, 2015. [www.issafrica.org](http://www.issafrica.org).

de la sécurité. A cela, il convient d'ajouter les nombreuses ambiguïtés dans les stratégies des partenaires. En effet, malgré les volontés affichées, l'engagement direct des donateurs dans la réforme du secteur de la sécurité est relativement rare. De même, la réforme du secteur de la sécurité est devenue, pour nombre de donateurs, une expression fourre-tout. Il existe aujourd'hui une tendance à inclure tous les projets de coopération dans la catégorie «réforme du secteur de la sécurité»: réduction de la pauvreté, prévention des crises<sup>88</sup>, etc.

## VII. LES DEFIS DE L'APPROPRIATION DANS LE PROCESSUS DE LA RSS AU MALI

Dans le contexte particulier du Mali caractérisé par une crise sécuritaire permanente, par le processus de mise en œuvre de l'Accord avec ses lenteurs, par la présence d'une multitude d'acteurs internationaux et par la fragilité de l'Etat, les défis liés au principe d'appropriation demeurent assez complexes. Toutefois, nous pouvons parler des défis historiques, des défis liés au leadership et au portage politique, des défis liés à l'opérationnalisation de la réforme, des défis liés à la coordination des acteurs internationaux.

**i. Les défis du cloisonnement historique du secteur de la sécurité :** au Mali, le secteur de la sécurité a longtemps souffert d'un cloisonnement qui n'a pas permis l'intervention des acteurs sociaux. En effet, la tradition de « conservatisme » a fait de la défense et de la sécurité, un secteur non accessible. La RSS semble se limiter aux seules forces de défense et de sécurité ainsi qu'aux groupes armés. L'échec des différentes tentatives de reconstruction du système de défense et de sécurité en témoigne de ce défi<sup>89</sup>. Aujourd'hui encore, les avatars de cette tradition persistent. C'est pourquoi, tout processus de reconstruction, devra veiller à défaire ces « reflexes », afin de susciter une appropriation sur le plan démocratique et rendre réformable l'outil de défense et de sécurité.

---

<sup>88</sup> Herbert Wulf, 2005. « Réforme du secteur de la sécurité dans les pays en développement et les pays en transition », Berghof Foundation, Berlin, p.12. <http://www.berghof-handbook.net>.

<sup>89</sup> Op. cit. Zeïni Moulaye, 2015, pp.86.

**ii. les défis liés au leadership et au portage**

**politique :** au Mali, les discours politiques en faveur d'une reconstruction du système de défense et de sécurité sont des indicateurs constants dans toutes les tentatives de réformes. Pourtant, dans les faits, le décalage est énorme entre les discours et les actes. Il semble que l'appropriation sur le plan politique est superficielle et très souvent orientée vers un seul objectif, celui de mobiliser les ressources auprès des bailleurs de fonds. Par exemple, la lenteur dans l'opérationnalisation du CNRSS, du CRSS et des CCS, malgré un décret pris depuis près de deux ans, témoignent de l'inconsistance de la « parole politique ». Or, sans une réelle appropriation sur le plan politique fondée sur un leadership capable d'impulser, le processus risquerait de se limiter à une série d'activités sans aucune transformation de l'outil de défense et de sécurité.

**iii. les défis liés à l'opérationnalisation de la**

**réforme :** l'opérationnalisation englobe la dimension technique, la dimension financière, la dimension stratégique à travers l'action des mouvements signataires de l'Accord, la participation sociale et citoyenne, etc. En effet, toutes ces dimensions sont liées, car c'est sur le plan de l'opérationnalisation qu'intervient concrètement la diversité des acteurs nationaux. Le CNRSS et le CRSS étant au cœur du management stratégique de la réforme, leur rôle sera central pour la bonne marche du processus. Il est évident que leur capacité de fonctionnement sera à l'aune de la disponibilité des ressources. Or, à l'heure actuelle, l'on n'a point de visibilité sur le volume de l'allocation des ressources financières de la part de l'Etat. Il est important de signaler ici un aspect important qui ne pourrait pas être complètement traité ici : l'économie morale des crises et rébellions

en termes d'économies qui soutiennent la crise et déterminent l'institutionnalisation de la RSS

**iv. les défis liés à la coordination des acteurs internationaux :**

depuis la crise de 2012, une diversité d'acteurs interviennent dans le domaine sécuritaire au Mali. Afin d'assurer une meilleure mutualisation des énergies, les CNRSS et CRSS devraient avoir une parfaite capacité de coordination de ces intervenants.

## VIII. SYNTHÈSE ANALYTIQUE : LA RSS A L'ÉPREUVE DES ENJEUX DE POUVOIR ET DU DEFI DE TRANSFORMATION DU SYSTEME DE SECURITE NATIONAL

En rapport aux analyses précédentes, quelques enseignements se dégagent :

1. Même si la RSS trouve sa légitimité dans l'histoire récente du Mali, il n'en demeure pas moins que l'Accord pour la paix et la réconciliation est devenu le cadre principal de référence. A cet effet, la mise en œuvre de la RSS se trouve confrontée à la problématique de la lenteur dans la mise en œuvre de l'Accord. Cette lenteur, du fait des jeux et des enjeux relatifs aux positionnements des parties prenantes influence le processus de mise en œuvre de la RSS au Mali.
2. L'existence d'une multitude de structures, de dispositifs, malgré le cadre institutionnel de la RSS (CNRSS, CRSS, CCS), rend compte d'un vaste champ d'acteurs aux visions et aux objectifs souvent divergents. En effet, le cadre institutionnel actuel de la RSS, n'a pas une meilleure emprise sur le processus de DDR (piloté par un ancien ministre) et aussi le processus de réintégration (piloté par un officier du secteur de la défense). Il n'est pas clairement établi les articulations entre les CNRSS/CRSS et les processus DDR/intégration. Sans une coordination efficace et anticipatrice sur le plan politique, il n'est pas à exclure un conflit permanent de leadership qui risquerait de limiter l'efficacité du processus de la réforme.
3. Tous les discours institutionnels laissent entendre que la RSS est un processus holistique et inclusif. Cependant, en y regardant de plus près, l'implication active de différents départements ministériels est depuis longtemps mineur. Par exemple, l'on n'a pas connaissance de la démarche interne au niveau du ministère de l'administration territoriale et de la justice en lien avec le processus de la RSS (pour ne citer que ceux-ci). Or, le décret portant cadre institutionnel concerne l'ensemble des départements ministériels<sup>90</sup>.
4. Malgré les efforts et moyens déjà consentis dans la réforme du secteur de la sécurité, l'impression générale est que le processus se passe entre le Gouvernement, les mouvements signataires et les partenaires techniques et financiers, donc une affaire d'« élites ». Les populations restent largement en marge du processus. Elles l'ignorent ou en savent peu. Une telle démarche est en contradiction avec le discours d'ouverture du Président de la République (20 janvier 2014).
5. Malgré la constance des déclarations politiques, le leadership et le portage politique du processus de la RSS au Mali demeure une question centrale. Si l'on se réfère aux expériences passées, il ressort que les déclarations de volonté politique ne sont pas toujours synonymes d'efficacité sur le plan opérationnel. Par exemple, le CNRSS créé depuis 2014 ne dispose d'aucun siège. Le CRSS, récemment (2017) logé dans un

---

<sup>90</sup> Le gouvernement actuel est composé de trente-cinq (35) ministres. Décret N°2017 – 0320 P-RM du 11 avril 2017 portant nomination des membres du gouvernement.

nouveau bâtiment, peine à mobiliser les ressources nécessaires à son fonctionnement.

6. Les principaux mouvements signataires de l'Accord, en tant qu'acteurs clés du processus de paix et de réconciliation, sont censés jouer un rôle central dans l'architecture institutionnelle de la RSS. Malgré cela, leur implication reste relative sur le plan de l'efficacité de la contribution intellectuelle. Il nous a été donné de constater que les membres représentant les mouvements ne sont pas les principaux responsables, de même la faiblesse des niveaux de qualification (de nombreux membres représentants ont un niveau d'instruction limité) sur les questions sécuritaires invite à s'interroger sur les raisons de cette qualité de représentation.
7. Dans le jeu d'intérêts, il apparaît un avantage comparatif entre le processus de RSS et les processus de DDR/ intégration. Les processus de DDR/ intégration revêtent une importance cruciale car ils touchent aux troupes des mouvements. Ceci pourrait expliquer le plus grand intérêt des mouvements vis-à-vis de ces processus au détriment de la RSS qui jusque-là, relève de la production institutionnelle/ normative.
8. Quand on analyse les positionnements des mouvements signataires, l'on est tenté de formuler le postulat selon lequel la RSS apparaît plutôt comme un moyen de rétribution, en témoignent les revendications sempiternelles sur la demande de mise à disposition des indemnités et autres avantages que confère la position de membre du CNRSS et du CRSS. Or, ces deux structures étant composés d'effectif pléthorique (près de 60 pour le CNRSS et environ 46 pour le CRSS), l'Etat risque d'être confronté à la longue au défi de la prise en charge financière du processus de la RSS.
9. Malgré l'enjeu financier manifeste des processus RSS, DDR/ intégration de la part des mouvements signataires, il serait inapproprié de réduire leurs intérêts à ce seul facteur. En effet, les enjeux de la lutte entre acteurs dans un processus politique et institutionnel ne sont pas uniquement financier, social ou psychologique (Crozier et Friedberg, 1977). Il faudra donc, dans le cas du processus de la RSS, inclure le facteur politique comme ressource de pouvoir.
10. Le contexte de mise en œuvre de la RSS n'échappe pas aux intérêts divers des partenaires internationaux. Les choix stratégiques définis dans différents programmes Sahel ne sont pas toujours en faveur d'un soutien à la mise œuvre de la RSS. C'est pourquoi, la mobilisation des ressources financières sur le plan national devrait être un enjeu majeur en termes d'appropriation pour la mise en œuvre de la réforme.



## IX. RECOMMANDATIONS

Pour donner à la RSS son potentiel transformateur du système de défense et de sécurité, il convient d'inscrire dans le cœur du processus le principe de l'appropriation. Partant des typologies de l'appropriation qui ont été décrits (plus haut), nous formulons les recommandations suivantes :

### Au Gouvernement du Mali

- Rendre la volonté politique pragmatique pour susciter la célérité du processus de mise en œuvre de la RSS,
- Mettre en place une communication officielle constante, permettant à l'ensemble des acteurs concernés et aux populations de suivre l'évolution de la RSS,
- Montrer une volonté en matière d'appropriation financière de la RSS, à travers un véritable appui à l'opérationnalisation du CNRSS/ CRSS, et des CCS,
- Construire un équilibre entre les moyens (disponibles et/ ou mobilisables) et les missions, la composition raisonnable des structures du CNRSS/ CRSS,
- Adopter à travers un consensus, une vision cohérente et convergente dans le cadre de la mise en œuvre de la RSS, de sorte à rendre le processus plus indépendant de la lenteur de la mise en œuvre de l'Accord,
- Impliquer les OSC dans les instances décisionnelles de la RSS (par exemple le CNRSS) sur la base d'une cartographie des OSC

œuvrant dans le secteur de la sécurité. Cela contribuera à une valorisation de l'expertise de la société civile,

- Impliquer les universités dans l'appropriation nationale du processus à travers des modules d'enseignement et des programmes de recherche.

### Aux CNRSS/CRSS

- Proposer/soutenir la refonte des structures CNRSS et CRSS afin de créer une structure unique, composée d'un effectif raisonnable (trouver une meilleure articulation entre la dimension stratégique et opérationnelle dans le cadre d'une structure unique),
- Doter le Mali d'un concept/vision de réforme du secteur de la sécurité en respectant des principes d'inclusivité (notamment de la société civile), de redevabilité et de respect de l'Etat de droits et des droits humains,
- Eclaircir les articulations, les synergies, les ancrages institutionnels entre le CNRSS/ CRSS et les processus DDR/ intégration,
- Amener le CNRSS/ CRSS à assurer une meilleure coordination des stratégies des partenaires en matière de sécurité dans le pays, et créer une meilleure convergence vers la mise en œuvre de la RSS,
- Susciter une plus grande adhésion des partenaires au développement dans le financement de la RSS, tout en mettant en exergue la contribution nationale.

## Aux Mouvements signataires

- Revoir la qualité de leur représentation au sein du CNRSS/ CRSS afin de prendre une part active et d'apporter une contribution significative au processus de mise en œuvre de la RSS,
- Rétablir la confiance en clarifiant les relations avec les différents groupes armés opposés au processus de paix (il s'agit de demeurer des acteurs « crédibles » au processus de mise en œuvre de la RSS),
- Participer à un consensus national afin de rendre le processus de mise en œuvre de la RSS plus ou moins indépendant de la lenteur qui caractérise la mise en œuvre de l'Accord.

## Aux organisations de la société civile

- Créer une synergie d'actions en guise de contribution au processus de mise en œuvre de la RSS,
- Intégrer les objectifs normatifs de la RSS comme référence dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de sensibilisation/ renforcement des capacités dans le domaine sécuritaire,
- Contribuer au renforcement des capacités des organisations locales et régionales de même que des populations/communautés (information et sensibilisation) dans la perspective de l'opérationnalisation de la RSS (notamment dans le cadre des CCLS) quant à la conception et la mise en œuvre de la RSS.

## Aux associations des pouvoirs locaux

- Développer une stratégie RSS spécifique aux collectivités locales en faisant des associations de pouvoirs locaux (AMM, ARM, ACM) des acteurs clés du processus au niveau des collectivités,
- Mettre en place un mécanisme de communication et de redevabilité fonctionnelle devant permettre d'informer les élus des collectivités du processus de mise en œuvre de la RSS (à travers la participation des représentés des APL au sein du CNRSS/ CRSS).

## Aux partenaires internationaux

- S'engager dans un mécanisme institutionnel de coordination dans le processus de mise en œuvre de la RSS (sous la conduite du CNRSS/ CRSS),
- Soutenir la mise en œuvre de la RSS à travers une contribution rationnelle.

## X. CONCLUSION

Volonté politique en trompe-l'œil, pilotage à vue, mouvements signataires plus motivés par les avantages que par les exigences du processus, société civile caporalisée et en quête de ressources plutôt que porteuse de véritable vision, partenaires internationaux ambigus, la mise en œuvre du processus de la RSS au Mali est plus que superficielle. Tout laisse croire que les déficits qui ont constitué un obstacle aux progrès des réformes antérieures ont refait surface. Les reflexes de « conservatisme d'arrière garde » sont réactivés, la tradition de projection de toute réforme par l'Etat comme stratégie pour capter les financements des partenaires internationaux est adoptée pour la RSS, voilà entre autres le contexte actuel de mise en œuvre de la RSS.

Depuis quatre ans (soit depuis 2013), le processus de mise en œuvre de la RSS tourne en rond. Le processus prend la seule direction que quelques partenaires internationaux en quête de résultats voudraient bien lui accorder, à travers la tenue de quelques ateliers dits de renforcement de capacités, etc. Malgré la constance du discours politique qui, par ailleurs ne convainc plus personne, il a fallu attendre le dernier trimestre de l'année 2017 pour voir la tenue de la première rencontre du CNRSS enfin présidée par le Premier ministre<sup>91</sup>.

Pourtant, le contexte d'émergence de nouvelles formes de menaces impose d'avoir une vision claire afin d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies appropriées capables d'être intégrées à la politique générale de l'Etat. Le contexte de

mise en œuvre de la RSS montre la participation d'une pluralité d'acteurs. Prenant en compte, le contexte, les intérêts stratégiques et les jeux des acteurs, l'analyse d'économie politique (AEP) demeurerait une approche idéale pour la présente étude. Plus spécifiquement, « l'analyse d'économie politique de la problématique de mise en œuvre de l'appropriation nationale de la réforme du secteur de la sécurité au Mali » visait à comprendre la dynamique de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité, notamment en ce qui concerne la conception et l'opérationnalisation du principe de l'appropriation.

Dans de nombreux cadres d'orientation sur la RSS, dont celui de l'UA, le principe d'appropriation a fait l'objet de vastes développements. Dans tous les processus de mise en œuvre de la RSS, le principe de l'appropriation est considéré comme une dimension centrale. Comme nous l'avons vu dans le contexte malien, le principe d'appropriation s'énonce sur différents registres à la fois sur le plan politique-institutionnel, financier, stratégique, social-citoyen et partenarial. Contrairement à certaines appréhensions, l'appropriation concerne tout le cycle de mise en œuvre de la réforme, c'est-à-dire de la phase initiale (évaluation/ conception), jusqu'à la phase finale de mise en œuvre.

Dans le cadre de l'étude, il nous a été donné de constater que la littérature sur l'analyse d'économie politique, notamment en lien avec le secteur sécuritaire était peu fournie au Mali. Cependant, d'abondantes productions existent

---

**91** Le lancement officiel du CNRSS a été effectué le 11 mai 2017. Le CNRSS a tenu, le vendredi 27 octobre 2017 sa toute première réunion, sous la présidence effective du Premier ministre Abdoulaye Idrissa Maïga.

sur les questions de sécurité. Bien entendu, cette étude ne vise pas à rendre compte des différentes implications théoriques sur les concepts d'analyse. Malgré la conscience de ces limites, notre objectif a été de privilégier l'analyse des cadres d'orientation institutionnelle en matière de RSS.

Au-delà des cadres normatifs et institutionnels, l'appropriation telle qu'elle est mise en application dans le processus malien de mise en œuvre de la RSS révèle de pertinents enseignements. La capacité nationale de mise en œuvre de la RSS sera acquise à l'aune d'une réelle volonté politique, constante et pragmatique. De même, les autorités politiques et institutionnelles devront être capables de réceptivité, de redevabilité, d'inclusivité et de flexibilité afin d'adapter le processus au contexte changeant.

## RÉFÉRENCES

1. Abba Seidik, « *A chacun son Sahel* » ou la cacophonie internationale dans la lutte antiterroriste, 27 juin 2016, [www.lemonde.fr/afrique/article/2016/06/23/a-chacun-son-sahel-ou-la-cacophonie-internationale-dans-la-lutte-antiterroriste](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/06/23/a-chacun-son-sahel-ou-la-cacophonie-internationale-dans-la-lutte-antiterroriste).
2. Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger. Bamako. 2015.
3. Augé, A., 2006, « *Les réformes du secteur de la sécurité et de la défense en Afrique sub-saharienne : vers une institutionnalisation de la gouvernance du secteur sécuritaire* », Afrique contemporaine, vol. 218, n° 2.
4. Battistella, D., 2002, « *L'intérêt national: une notion, trois discours* », dans Frédéric Charillon (Éd.), Politique étrangère. Nouveaux regards, Paris, Presses de Sciences Po.
5. Bourgeot André, 2013, « *Rébellions et djihadisme dans le septentrion malien* », in Doulaye Konaté (dir.), Le Mali entre doutes et espoirs, Editions Tombouctou.
6. Bossuyt Jean et Fall Ismaila Madior, 2013. « *Analyse d'économie politique du Sénégal. Dans quelle mesure le cadre global de la gouvernance au Sénégal est-il réformable ?* ».
7. Brouard Sylvain 2010, « *Economie politique* ». in, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Dictionnaire des politiques publiques. Paris, Presse de Science Po.
8. CAD/ OCDE, 2005. Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance. Paris.
9. Crozier, M., et Thoenig, J. C. 1976, The regulation of complex organized systems. Administrative Science Quarterly.
10. Crozier, M., et Friedberg, E. 1977, L'acteur et le système, Editions du seuil.
11. Dakouo Ambroise, 2017. « *Où en sommes-nous avec la réforme du secteur de la sécurité au Mali ? Réaffirmer la volonté politique, assurer la visibilité et l'inclusivité du processus* ». Policy brief N°2 ARGAs. Bamako.
12. Dakouo Ambroise, 2017. « *Les mécanismes locaux de règlement des conflits face à la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité au Mali* ». CO-DESRIA. Afrique et Développement, Volume XLII, No. 3, 2017.
13. Dakouo Ambroise, 2016. « *Gouvernance, réforme du secteur de la sécurité et lutte contre les nouvelles formes de menaces au Mali* ». Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS). Paris.

14. Dakouo Didier, 2017. « *Analyse politico-sécuritaire du Mali : Didier Dakouo dénonce la diversité des mandats de Barkhane, de la Minusma et des FAMA* ». L'Indicateur du Renouveau (11 octobre 2017). <http://www.maliweb.net>
15. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) ; Programme d'action d'Accra (2008).
16. Déclaration de Politique Générale. Premier Ministre Moussa Mara. 29 avril 2014.
17. Déclaration de Politique Générale. Premier Ministre Modibo Keita. 08 juin 2015.
18. Déclaration de Politique Générale. Premier Ministre Abdoulaye Idrissa Maïga. 12 mai 2017.
19. Décret N°2017 – 0320 P-RM du 11 avril 2017 portant nomination des membres du gouvernement.
20. Décret N°2016 – 0129/ PM-RM du 4 mars 2016 portant nomination du Commissaire à la Réforme du Secteur de la Sécurité.
21. Décret n° 2016-0953/P-RM du 20 décembre 2016 portant modification du décret n° 2016-0401/P-RM du 9 juin 2016 fixant le Cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité.
22. Diallo Ibrahima, 2016, « *Réforme du secteur de la sécurité (RSS) : Processus au Mali* », Communication présentée à l'Atelier d'échanges sur la participation des femmes de Gao aux processus nationaux de réforme du secteur de la sécurité (RSS) et du désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants (DDR), organisé par l'ONG ACORD, Bamako.
23. Diallo Massaër, 2010. « *Défis sécuritaires et hybridation des menaces dans la zone sahélo-saharienne* ». Institut d'Etudes Politiques et Stratégiques (IEPS). DAKAR. WANSÉD.
24. Dicko Abdourhamane, 2017. « *La stabilité du Mali, tributaire du succès de la réforme du secteur de la sécurité. Cas de la ville de Gao* ». Policy Paper. Friedrich Ebert Stiftung. Mali.
25. Diop Massiré, Journal Indépendant, « *Les travaux de la commission nationale d'intégration au point mort* ». Mercredi 22 novembre 2017, n°4365, p.3.
26. Discours du 20 janvier 2014. Ibrahim Boubacar Keïta (Président de la République). Mali.
27. Doumbia Seydou et Dakouo Ambroise, 2016. Etude du secteur de la sécurité au Mali : analyse et recueil des textes applicables à la réforme du secteur de la sécurité, ARGAs, Bamako.
28. Dutour Isabelle, 2013. « *La perspective africaine de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) : de l'appropriation d'un concept par ses bénéficiaires* », Rencontre nationale des jeunes chercheur(e)s en études africaines – 11 et 12 janvier 2013 – Paris.



29. FES, Mali-Mètre N°8, Enquête d'opinions: que pensent les Maliens? Friedrich Ebert Stiftung-Mali. Bamako, (25 novembre – 6 décembre 2017).
30. Guindo Abdoulaye (27 avril 2017). « *Mali: un projet de loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure* ». <http://www.proces-verbal.com/mali-un-projet-de-loi-dorientation-et-de-programmation-de-la-securite-interieure>.
31. Hagberg Sten, Yaouaga Félix Koné, Bintou Koné, Aboubacar Diallo et Issiaka Kansaye, 2017, *Vers une sécurité par le bas ? Étude sur les perceptions et les expériences des défis de sécurité dans deux communes maliennes*. Uppsala University.
32. Helly Damien, Thérroux-Bénoni Lori-Anne, Galeazzi Greta, Maïga Ibrahim et Ouédragogo Fatimata, 2015. *Stratégies Sahel, l'impératif de la coordination*, Note d'analyse n°76. [www.issafrica.org](http://www.issafrica.org).
33. Herbert Wulf, 2005. « *Réforme du secteur de la sécurité dans les pays en développement et les pays en transition* », Berghof Foundation, Berlin. <http://www.berghof-handbook.net>.
34. Holder Gilles, 2013, « *Mon pays S.A.: un certain retour sur la démocratie exemplaire du Mali et sa déraison islamique* », in : *Le Sahel dans la crise malienne*, Dossier du CERI, Paris.
35. Institut d'Etudes de Sécurité, Mali: Faire la paix en préparant la guerre, Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO, Dakar, n°1 octobre 2012. [www.issafrica.org](http://www.issafrica.org).
36. ISSAT, 2017. « *Cartographie du soutien de la communauté internationale en matière de sécurité et de justice au Mali* ».
37. Joana Pierre-Michel., 2014. « *Approches internationales de la gouvernance de la sécurité* », in : Forum multi-acteurs sur la gouvernance de la sécurité au Mali (FMA), Repenser la gouvernance démocratique au Mali, Bamako.
38. Keita Naffet, 2017. « *Libéralisation et/ou privatisation des offres de sécurité au Mali : la sécurisation humaine en question* ». CODESRIA. Afrique et Développement, Volume XLII, No. 3, 2017.
39. Keita Naffet, 2008. « *L'état civil des organisations de la société civile au Mali* », Dakar : OSIWA/ CODESRIA.
40. McSweeney, B., 1999, *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press.
41. Moderan Ornella, 2015. « *Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité* », in Ornella Moderan (dir.), Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest (Genève : DCAF).

42. Mohamed T. Bangoura et Dominique Bangoura, 2010, Gouvernance et réforme du secteur de la sécurité en Guinée, Harmattan, Paris.
43. ONU, 2008. « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité ». Rapport du Secrétaire général. 23 janvier 2008.
44. ONU, 2013. « Sécurité des États et des sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité ». Rapport du Secrétaire général, 23 août 2013.
45. Politique Nationale de Prévention et Stratégie Nationale de Lutte contre la radicalisation, le Terrorisme et l'Extrémisme Violent. (Document provisoire). Mali.
46. Rapport de la Commission de la Défense Nationale, de la Sécurité et de la Protection Civile. Assemblée nationale. 23 février 2015.
47. Sanou Nangouma, 2014. « La capacité de l'Etat malien », in FMA, Renforcer la gouvernance démocratique au Mali, Bamako.
48. Sogodogo, B., 2015, « Création de la police territoriale au Mali : la Direction générale des collectivités balise le terrain », Le Prétoire (21 décembre 2015).
49. Sidibé Abdoulaye, Journal Indépendant, « Il existe une collusion entre certains mouvements signataires de l'Accord pour la paix et les groupes terroristes ». Jeudi 23 novembre 2017, n°4366.
50. Union africaine, Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS), de l'Union africaine. Commission de l'Union africaine, Addis-Abeba – Éthiopie, 2014, p.30. [www.peaceau.org](http://www.peaceau.org).
51. Zeïni Moulaye, 2016. Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien : la perspective du Mali, Friedrich Ebert/ Mali, Bamako.
52. Zeïni Moulaye et Mahamadou Niakaté, 2012. Gouvernance partagée de la sécurité et de la paix: l'expérience malienne, Friedrich Ebert/ Mali, Bamako.
53. Zeïni Moulaye, 2015. « Occasions manquées pour une réforme globale du secteur de la sécurité au Mali ». in : Bryden, A et Chappuis, F (dir.) Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines. London: Ubiquity Press. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/bav.e>. Licence: CC-BY 4.0.



## Séries FES sur la Paix et la Sécurité en Afrique No. 35

### A propos des Séries FES sur la Paix et la Sécurité en Afrique

Le manque de sécurité est l'un des principaux obstacles au développement et à la démocratie en Afrique. L'existence de conflits violents prolongés ainsi que le manque de responsabilisation du secteur de la sécurité dans de nombreux pays remettent en question la coopération dans le domaine du secteur de la sécurité. La récente mise en chantier d'une Architecture de paix et de sécurité en Afrique fournit le cadre institutionnel pour promouvoir la paix et la sécurité.

### A propos de la publication

Etant donné que le processus de la RSS vise à instaurer un secteur de sécurité efficace et responsable pour l'État et les citoyens, sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'Homme et de l'État de droit, son caractère inclusif est essentiel. Il s'agit en ce moment de matérialiser le principe d'appropriation comme une dimension majeure de la mise en œuvre de la RSS.

En tant que Fondation politique attachée aux valeurs de la démocratie sociale, la Friedrich-Ebert- Stiftung (FES) vise à renforcer l'interface entre la démocratie et la politique de sécurité. La FES facilite donc le dialogue politique sur les menaces à la sécurité et les réponses qui y sont apportées au plan national, régional et continental. Les Séries FES sur la Paix et la Sécurité en Afrique cherchent à contribuer à ce dialogue en faisant des analyses pertinentes, largement accessibles.

Au-delà des cadres normatifs et institutionnels, l'appropriation telle qu'elle est mise en application dans le processus malien de mise en œuvre de la RSS révèle de pertinents enseignements. La capacité nationale de mise en œuvre de la RSS sera acquise à l'aune d'une réelle volonté politique, constante et pragmatique.

