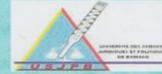




UNIVERSITE DE TOULOUSE 1 CAPITOLE



UNIVERSITE DES SCIENCES JURIDIQUES ET
POLITIQUES DE BAMAKO

RÉVUE MALIENNE DES SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES ET
ÉCONOMIQUES DE BAMAKO (REMASJUPE)

N°10 - 2021

ACTES DU COLLOQUE

PAIX, SECURITE ET DEVELOPPEMENT LOCAL
EN AFRIQUE DE L'OUEST



Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole

REVUE MALIENNE DES SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES
ET ECONOMIQUES DE BAMAKO (REMASJUPE)

**PAIX, SECURITE ET DEVELOPPEMENT LOCAL
EN AFRIQUE DE L'OUEST**

Actes du colloque CEGLA de Bamako

**REVUE MALIENNE DES SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES
ET ECONOMIQUES DE BAMAKO (REMASJUPE)**

**PAIX, SECURITE ET DEVELOPPEMENT LOCAL
EN AFRIQUE DE L'OUEST**

**sous la direction des Pr Ewald Eisenberg, Pr. BakaryCamara,
Pr Olivier Devaux et Pr Mamadou L. Dembele**

Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole

Le colloque international sur « Paix, sécurité et développement local en Afrique de l'Ouest » était organisé par l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB) en collaboration avec le Centre d'excellence de gouvernance locale en Afrique (CEGLA) et avec le concours financier du DAAD et l'Office fédéral des affaires étrangères d'Allemagne

Copyright et diffusion : 2021

**Presses de l'Université
Toulouse I Capitole
2 rue du doyen Gabriel Marty
31042 Toulouse cedex**

**ISBN : 978-2-36170-238-0
ISNN (France) : 2555-767X
ISNN (Mali) : 1987-1112**

TABLE DES MATIERES

PROPOS INTRODUCTIFS

ALLOCUTION DE MONSIEUR LE MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE.....	17
ALLOCUTION DE MONSIEUR LE RECTEUR DE L'UNIVERSITE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES DE BAMAKO.....	21
ALLOCUTION DU DIRECTEUR GENERAL DU CENTRE DE FORMATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	25
ALLOCUTION DU PRESIDENT DU COMITE SCIENTIFIQUE DU COLLOQUE.....	29
LES VERTUS PACIFICATRICES DE LA DECENTRALISATION EN AFRIQUE FRANCOPHONE Mamadou Lamine DEMBELE	31

I. ASPECTS HISTORIQUES ET SOCIOLOGIQUES DES DYNAMIQUES CONFLICTUELLES LOCALES

DEFIS SECURITAIRES AU SAHEL (1990-2014) AGBEKO Koffi Agbéssi	47
ACCES AUX RESSOURCES NATURELLES ET CONFLITS EN MILIEU RURAL. REFLEXION SUR LE POIDS DE L'HISTOIRE DANS LA MULTIPLICATION DES CONFLITS LIES A L'ORPAILLAGE CLANDESTIN EN COTE D'IVOIRE YEO Domé Francis.....	69
PENSER LA COOPERATION DECENTRALISEE COMME OUTIL D'INTEGRATION ET D'EDUCATION A LA PAIX Noumoutiè SANGARE et Abou SANGARE.....	87

II. PAIX, SECURITE ET DEVELOPPEMENT LOCAL DURABLE : ECONOMIE, AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE EN AFRIQUE : UNE CONTRIBUTION A LA PAIX ET A LA SECURITE ? André CABANIS.....	111
PAIX, SECURITE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE Inoussa COMPAORE.....	131
PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LA PAIX ET LA SECURITE. L'EXPERIENCE DU MALI Abdoulaye FOFANA.....	149

REFLEXIONS SUR LA POLITIQUE PUBLIQUE DE GESTION DES DECHETS SOLIDES EN LIEN AVEC LES QUESTIONS D'ASSAINISSEMENT DANS LE DISTRICT DE BAMAKO Mamadou FOMBA.....	181
DEVELOPPEMENT DURABLE ET INSECURITE FONCIERE DANS LE TERRITOIRE D'INONGO EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO Hervé MBAYA.....	221
LA PROTECTION JURIDIQUE DES INFRASTRUCTURES CRITIQUES AU MALI : UN DEFI POUR LA PAIX LOCALE ET LA SECURITE NATIONALE Mamadou NIENTAO.....	245
EFFET DE L'INSTABILITE POLITIQUE ET DE LA VIOLENCE SUR LA CROISSANCE ECONOMIQUE DANS L'UEMOA : UNE ANALYSE MICROECONOMIQUE OUMAROU DAN BAKI Abdoul Azizou.....	269
L'ACCES AUX SOINS EN PERIODE DE CONFLITS ARMES AU MALI: ANALYSE JURIDIQUE DE LA TRILOGIE VICTIME -ETAT- AUTEUR Mariam MAIGA.....	289
 III. PAIX, SECURITE ET GOUVERNANCE LOCALE : POLITIQUE PUBLIQUE LOCALE, COOPERATION, PARTENARIAT ET DEVELOPPEMENT LOCAL	
INSTABILITE INSTITUTIONNELLE ET POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES AU MALI : DE 2012 A NOS JOURS Ballan DIAKITE.....	315

LES DEFIS ET ENJEUX SECURITAIRES DU G5 SAHEL : L'EXEMPLE DU MALI Yamadou CAMARA.....	339
LE G5 SAHEL : QUELLES STRATEGIES ET PERSPECTIVES DE SECURISATION POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL AU MALI ? Aboubacrine Aguisa.....	375
LES DEFIS DE LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE DANS UN CONTEXTE DE FRAGILITE AU MALI Boubacar Alhousseini MAIGA.....	401
MOUVEMENTS TERRORISTES DANS LA REGION DE TOMBOUCTOU : ENTRE INEGALITES ET DEVELOPPEMENT LOCAL Nouhoum TANDINA.....	409
LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE : FACTEUR DE PAIX ET DE DEVELOPPEMENT AU MALI Issouf TOURE.....	423
 IV. PAIX, SECURITE ET DEVELOPPEMENT POLITIQUE LOCAL	
LE PROCESSUS DE DESARMEMENT, DEMOBILISATION ET REINTEGRATION (DDR) FACE AUX ENJEUX DU DEVELOPPEMENT LOCAL AU MALI Faraban SANGARE.....	439
CONFLITS, PROCESSUS DE PAIX ET DEVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE. UNE ETUDE COMPAREE DES PRATIQUES ET DEFIS AU NORD DU MALI ET A L'EST DE LA RDC Florent Munenge MUDAGE.....	457

LA CREATION DE LA POLICE TERRITORIALE AU MALI : UN OUTIL DE SECURISATION POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES OU DE PARTITION DU TERRITOIRE NATIONAL ? KONE Yacouba.....	493
POLITIQUE LOCALE DE PREVENTION DE LA CRIMINALITE ET DES RISQUES POUR LA SECURITE DANS LES COLLECTIVITES LOCALES ALLEMANDES Ewald EISENBERG.....	515
PAIX, SECURITE ET PRINCIPE DE SUBSIDIARITE : LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES TRANSFRONTALIERES COMMUNALES DU BENIN ET DU NIGER Tiburce GOMIDO.....	535
V. DROITS HUMAINS, GENRE, PAIX ET SECURITE SOCIALE	
L'ETAT DE DROIT A L'EPREUVE DE LA CRISE SECURITAIRE AU SAHEL SANGARE Moussa Moise.....	571
LES ENJEUX SECURITAIRES DE LA GESTION MIGRATOIRE AU NIGER : ACHETER LA PAIX A AGADEZ ABDOUL-AZIZ Sita Moussa.....	615
GOUVERNANCE LOCALE, INCLUSION DES FEMMES ET PACIFICATION DU TERRITOIRE AU LAC TCHAD Alawadi ZELAO.....	637
INSECURITE ET ACCES DES FEMMES AUX RESSOURCES NATURELLES DANS LES ZONES DE CONFLITS AU MALI :	

LE CAS DU CERCLE DE NIONO EN ZONE OFFICE DU NIGER Alhousseiny AG OUFENE.....	667
GENRE, PAIX ET SECURITE DANS LE DEVELOPPEMENT LOCAL : CAS DU G5 SAHEL OUMAROUL Faroukou Ibrahim Mamadou.....	699
VI. LES MECANISMES LOCAUX DE RESOLUTION DES CONFLITS	
LES MECANISMES LOCAUX DE RESOLUTION DES CONFLITS Gaspard ALOFA.....	721
L’EFFECTIVITE DES MECANISMES LOCAUX DE RESOLUTION DES CONFLITS AU MALI : L’EXEMPLE DU SANANKUNYA Cheick Ibrahima CISSE.....	727
DEVELOPPEMENT DURABLE ET INSECURITE FONCIERE DANS LE TERRITOIRE D’INONGO EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO Hervé MBAYA.....	745
LES MODES COUTUMIERS DE REGLEMENT DES CONFLITS : DES FACTEURS DE PAIX ET DE SECURITE ? Bréhima KAMENA.....	769
LA MEDIATION DANS LA RESOLUTION DES CONFLITS LOCAUX AU MALI Bocar TEGUETE.....	793

DE L'INTÉRÊT DES MÉCANISMES COUTUMIERS COMME MODES COMPLÉMENTAIRES DES MODES DE GESTION DES CONFLITS EN COTE D'IVOIRE Aline Aka LAMARCHE.....	805
--	-----

PROPOS INTRODUCTIFS

**ALLOCUTION
DE MONSIEUR LE MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

Pr Amadou KEITA

Monsieur le ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation,

Excellence Monsieur l'ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne,

Monsieur le chef de projet DAAD (Agence fédérale allemande d'échanges universitaires),

Monsieur le directeur général du CFCT,

Distingués invités en vos rangs, grades et qualités,

Mesdames et Messieurs les participants,

Je commence par souhaiter bon séjour à tous ici présents chez nous en terre africaine du Mali.

Vous souhaiter la bienvenue serait vous considérer comme des étrangers chez vous. Le « diatiguiya » malien ne m'autorise pas à vous souhaiter la bienvenue.

J'ai accepté, avec le plus grand plaisir, votre aimable invitation à prononcer le discours d'ouverture du présent colloque dont le thème principal est : « Paix, Sécurité et Développement local en Afrique de l'Ouest ».

Mesdames Messieurs,

L'insécurité au Sahel est aggravée par une crise socio-économique persistante. Les peuples du Sahel touchés par des rébellions récurrentes. Un afflux d'armes à la suite de la crise libyenne en 2011 a engendré un trafic de tout genre. Ils souffrent également d'un sous-

développement chronique, d'une insécurité alimentaire persistante, de mauvaises conditions climatiques et de nouvelles menaces posées par une migration clandestine de plus en plus dangereuse vers l'Europe.

Pour le cas spécifique du Mali, la double crise sécuritaire et politique qui a éclaté en 2012 a révélé des défis complexes et profonds qui menacent la paix et la stabilité, et freinent le développement à travers le Sahel.

La décentralisation au Mali comme dans la plupart des pays sahélo-sahariens est devenue effective à partir des années 1990 avec la création des entités décentralisées et l'assise juridique qui vise à leur donner des compétences propres. Ce processus met la population au cœur de leurs propres affaires, base de développement local pour favoriser l'émergence de la démocratie locale et la gestion de proximité.

Si la décentralisation a pour but de poser les jalons du développement à la base, aujourd'hui ce dernier est fortement contrarié du fait de l'insécurité grandissante. Ainsi, les faibles progrès de développement dans les dix pays du Sahel et les conséquences du changement climatique sur la sécurité alimentaire, les flux migratoires et les conflits liés aux terres et aux ressources.

Les dix dernières années ont vu la situation au Sahel se dégrader fortement au plan sécuritaire. Malgré leurs différences, les zones rurales du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad sont prises dans un piège de pauvreté, cercle vicieux où insécurité et pauvreté s'entretiennent mutuellement. Faute d'action décisive des pouvoirs publics locaux, fortement appuyés par la communauté internationale, ces territoires risquent de sombrer dans un enchaînement de conflits dont ils auront le plus grand mal à s'extraire.

Une telle orientation suggère *a priori* qu'on jette un regard sur les axes de réflexions intéressants les uns et les autres. Cette manifestation scientifique de trois jours permettra de mener une réflexion systématique en vue de comprendre et d'expliquer les liens multiformes entre le développement local, la paix et la sécurité, à travers un regard croisé entre spécialistes des diverses disciplines des sciences sociales et des acteurs des politiques de sécurité et de la paix.

Cette manifestation se veut un lieu d'échange entre praticiens et scientifiques. Les communications et les discussions se référeront à la situation au Mali mais aussi dans d'autres pays, notamment dans les pays de la sous-région.

J'ose espérer que ce colloque, fruit de la coopération universitaire entre l'Allemagne et les institutions universitaires du Sahel, va proposer des pistes de réflexion à la récurrente problématique de la paix, de la sécurité et du développement local en Afrique de l'Ouest.

Sur ce, je déclare ouvert les travaux du colloque organisé par le Centre d'excellence pour la gouvernance locale en Afrique en partenariat avec le Centre de formation des collectivités territoriales et l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako à travers sa Faculté de droit public.

**ALLOCUTION DE MONSIEUR LE RECTEUR DE L'UNIVERSITE
DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES DE BAMAKO**

Pr Moussa DJIRE

Monsieur le ministre de l'Administration territoriale et de la
Décentralisation,

Monsieur le ministre de l'Enseignement supérieur et de la
Recherche scientifique ;

Excellence Monsieur l'ambassadeur de la République fédérale
d'Allemagne ;

Monsieur le chef de projet DAAD (Agence fédérale allemande
d'échanges universitaires) ;

Monsieur le directeur général du CFCT ;

Chers collègues ;

Distingués invités en vos rangs, grades et qualités ;

Mesdames et Messieurs les participants ;

C'est un plaisir pour moi de prendre la parole au nom de
l'ensemble de la communauté universitaire pour souhaiter la cordiale
bienvenue à nos illustres hôtes d'Europe et d'Afrique, enseignants-
chercheurs, chercheurs, formateurs, administrateurs des collectivités
territoriales, doctorants qui ont effectué le déplacement de Bamako
pour participer à ce colloque scientifique consacré à la « Paix, sécurité
et développement local en Afrique de l'Ouest ».

Je saisis également l'occasion pour exprimer mes sincères
remerciements aux initiateurs de cette rencontre pour avoir associé
l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako à
l'organisation et à la conduite des travaux de cet événement
scientifique.

Je voudrais, aussi, remercier toutes les personnalités qui ont bien voulu rehausser par leur présence l'éclat de cette cérémonie.

Je tiens, enfin, à saluer la présence remarquée du représentant du service des échanges académiques de la République fédérale d'Allemagne (DAAD) et celle du recteur de l'Université des sciences administratives appliquées de Kehl (Allemagne) qui ont accepté de participer par visioconférence, marquant ainsi leur intérêt pour notre coopération académique.

Ai-je besoin de vous rappeler que l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako est fortement impliquée dans le réseau germano-ouest africain « African Excellence » financé par le DAAD ? Ainsi, notre institution universitaire a, dans le cadre de cette coopération académique avec les Universités allemandes, mis en place un programme de formation de master dans le Centre d'excellence de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest (CEGLA) à la Faculté de droit public.

Le présent colloque entre dans le cadre des activités du CEGLA, centre qui œuvre pour le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation au Mali, au Niger et au Sénégal à travers son programme de master de décentralisation et de gouvernance locale. Le CEGLA est l'illustration d'une coopération dynamique entre l'Université des sciences administratives appliquées de Kehl (Allemagne) et les Universités des pays du Sahel dans le domaine scientifique, pédagogique et de formation.

Le programme de formation de décentralisation et de gouvernance locale est, en effet, initié pour accompagner le gouvernement dans la mise en œuvre de sa politique nationale de la décentralisation et sa stratégie nationale de renforcement de capacités des acteurs de la décentralisation. Notre Université entend apporter, à côté d'autres institutions d'enseignement supérieur, sa contribution dynamique à la réussite des actions de développement qui sont initiées par les pouvoirs publics maliens.

Mesdames et messieurs, chers participants,

L'insécurité et l'instabilité au Sahel découlent de la menace croissante que représentent le terrorisme et l'extrémisme violent et de sa propagation dans les pays et régions environnants.

La paix au Sahel, intimement liée au développement de ces territoires en cours de peuplement rapide, est un bien public dont l'intérêt déborde le continent africain. La situation est devenue alarmante. L'inquiétude est aujourd'hui largement partagée par les experts du Sahel au sein des milieux de la recherche, de la diplomatie, de l'humanitaire, de la sécurité et du développement. Ces communautés professionnelles ont trop peu d'occasions de réflexions conjointes.

Les conflits violents au Sahel ont des causes à la fois externes et internes ; ils sont favorisés par de multiples fragmentations des sociétés sahéliennes ; ils éclatent sur fond d'institutions (formelles, informelles et hybrides) défailtantes. De surcroît, le manque de perspectives de développement économique et social, et les dégradations environnementales contribuent à la multiplication de facteurs de vulnérabilité constituant le terreau de la crise et de la violence.

Le présent colloque qui s'inscrit dans cette dynamique se veut un cadre de discussion et de réflexion sur la conception et la mise en place d'une paix et d'une sécurité durable au plan territorial.

L'objectif de cette rencontre est de disposer du capital d'expériences régionales et européennes pour accompagner la *paix, la sécurité et le développement local en Afrique de l'Ouest*. Evidemment, notre Université accompagne cette initiative avec l'ouverture de plusieurs programmes de formation intéressant les collectivités publiques en général et les collectivités territoriales dans les domaines de droit, d'aménagement du territoire, du management public, etc. Le programme de Master de décentralisation et de gouvernance locale, fruit de cette coopération, contribuera sans doute à l'amélioration de la gouvernance au niveau aussi bien de l'Etat que des collectivités territoriales.

Je voudrais avant de terminer mon propos, adresser les sincères remerciements de toute la communauté universitaire, au

gouvernement allemand, au DAAD et aux autorités universitaires de Kehl pour leur appui financier à la mise en œuvre du Centre d'excellence de gouvernance locale en Afrique et l'organisation de ce colloque.

J'exprime également toute ma reconnaissance aux partenaires techniques et financiers pour leur précieuse contribution à l'organisation de cette manifestation notamment la coopération allemande, l'ambassade d'Allemagne au Mali, la GIZ et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Je souhaite le plus de succès possible à vos travaux.

Vive la coopération académique interuniversitaire !

Je vous remercie.

ALLOCUTION DU DIRECTEUR GENERAL DU CENTRE DE FORMATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

M. Seni TOURE

Messieurs les gouverneurs des régions ici présents ;

Messieurs les présidents des Conseil régionaux et des autorités
intérimaires ici présents ;

Monsieur le président « l'Alliance des associations de pouvoirs
locaux des pays du G5 Sahel », en abrégé « A-APL/G5 Sahel » ;

Messieurs les représentants des associations de pouvoirs locaux
(AMM, ACCM et ARM) ;

Monsieur le chef de projet DAAD (Agence fédérale allemande
d'échanges universitaires) ;

Monsieur le recteur de l'Université de Kehl, professeur Joachim
Beck ;

Monsieur le coordinateur général de CEGLA, professeur
Eisenberg ;

Monsieur le recteur de l'Université des sciences juridiques et
politiques de Bamako (USJPB), professeur Moussa Djire ;

Messieurs les professeurs et enseignants-chercheurs ;

Messieurs les étudiants « Masterants » ;

Honorables invités ;

Chers participants ;

Mesdames, Messieurs ;

En vos rangs, titres et qualités respectifs, tous protocoles observés.

Les organisateurs m'ont fait l'honneur de prononcer une allocution
de clôture du colloque international de Bamako CEGLA 2020. Je
mesure la portée de cette responsabilité et voudrais bien m'en
acquitter avec humilité.

Chers participants,
Mesdames et Messieurs,

Nous sommes au terme des trois jours de travaux du colloque international de Bamako CEGLA 2020. Lors de la cérémonie d'ouverture, nous avons imploré la grâce d'Allah, le Tout puissant, pour la bonne tenue du colloque. Dieu merci, tout s'est bien passé.

Si le colloque international de Bamako CEGLA 2020 a vécu, de la plus belle manière, dois-je ajouter, le mérite revient à l'ensemble des parties prenantes.

Le CFCT, par ma voix, tient à réitérer ses vifs et sincères remerciements à tous nos hôtes, nationaux comme ceux venus des pays frères. Toute œuvre humaine est perfectible. Des désagréments, d'ordre organisationnel et logistique, ont pu créer des situations d'inconfort, voire affecter le déroulement de nos travaux. Pour toutes ces insuffisances, je tiens à exprimer à toutes et à tous notre profond regret. Inchallah, nous ferons mieux prochainement.

Chers participants,
Mesdames et Messieurs,

De par la qualité et la diversité des intervenants et me fondant sur la synthèse des résultats des travaux qui vient d'être restituée, je prends, en votre nom, le risque d'affirmer que le colloque international de Bamako CEGLA 2020 a atteint ses objectifs et comblé nos attentes.

La qualité des communications et des contributions qui ont été faites par d'éminents spécialistes, tant en mode présentiel que via la visioconférence ainsi que les débats qui s'en sont suivis, ont permis, assurément, de jeter un regard croisé sur les questions de paix, de sécurité et de développement en Afrique de l'Ouest.

Des études comparées entre les différents pays africains ont été présentées. Les deux tables rondes organisées avec les acteurs concernés ont permis d'étayer la problématique du développement local et de la bonne gouvernance en rapport avec les défis sécuritaires, les changements climatiques et la migration.

Mesdames et Messieurs,

Chers participants,

Les recommandations que vous avez formulées seront transmises aux autorités compétentes.

En outre, je crois savoir que les résultats du colloque seront capitalisés et diffusés dans le cadre d'une production scientifique sous l'égide du comité scientifique.

Pour ma part, je puis vous assurer que le CFCT fera bon usage des actes du colloque pour l'adaptation continue et la diversification de son offre de formation en direction des élus et agents des collectivités territoriales, notamment en matière de dialogue, de négociation, de réconciliation et de cohésion sociale.

Avant de terminer, je tiens à réitérer mes sincères et chaleureux remerciements à toutes les structures et organisations partenaires du CEGLA, en l'occurrence l'Université de Kehl en Allemagne, le DAAD (Agence fédérale allemande d'échanges universitaires), l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako, l'Université Abdou Moumouni de Niamey, le CESAG de Dakar.

Mes remerciements s'adressent au comité scientifique, au comité d'organisation, aux techniciens et autres prestataires ainsi qu'à tous les partenaires techniques et financiers pour leur concours à l'organisation de cette manifestation scientifique.

Vous me permettez, Mesdames et Messieurs, de réserver une motion particulière pour les gouverneurs de région et Présidents de Conseils régionaux, qui, en hommes de terrain, nous ont enrichis en contribuant activement aux débats, donc à la réussite. Soyez-en remerciés.

Le colloque international de Bamako CEGLA 2020 a vécu.

Vivement le prochain colloque qui, j'ose espérer, se tiendra dans un contexte plus favorable aux échanges directs.

Souhaitant bon retour dans vos foyers respectifs, je déclare clos, les travaux du colloque international CEGLA de Bamako.

Je vous remercie de votre aimable attention.

**ALLOCUTION DU PRESIDENT DU COMITE
SCIENTIFIQUE DU COLLOQUE**

**Bakary CAMARA,
professeur titulaire, agrégé des Facultés de droit**

Monsieur le ministre de l'Enseignement supérieur et de la
Recherche scientifique,

Monsieur le ministre de l'Administration territoriale et de la
Décentralisation / représentant du ministre,

Son Excellence Monsieur l'ambassadeur de la République fédérale
d'Allemagne,

Monsieur le recteur de l'USJPB,

Monsieur le directeur du CFCT,

Monsieur le représentant du DAAD,

Monsieur le représentant de la GTZ,

Messieurs les doyens des Facultés et directeurs d'Instituts,

Monsieur le représentant de l'Université de Toulouse 1 Capitole,

Chers membres et collègues du comité scientifique,

Chers invités,

Chers étudiants,

Si le colloque est une rencontre d'idées et d'échanges entre
personnes d'horizons divers, il est aussi et surtout l'aboutissement
d'un long processus scientifique. Un travail de longue haleine qui
mobilise les esprits et les bras. Et c'est précisément à ce titre que se
revèle le travail du comité scientifique que j'ai eu l'honneur de
présider.

Nous l'avons accueilli avec beaucoup de bonheur, non sans en
mesurer le défi.

Dès le retour de la délégation malienne de Niamey, la première des priorités a été de mettre sur place un comité scientifique pour élaborer rapidement les termes de références et l'appel à communication assortis d'un calendrier. Le comité scientifique était composé de dix-huit personnes. Tous les collègues qui ont été sollicités ont répondu favorablement. Et grâce à Dieu, avec l'implication de tous les partenaires, nous y sommes parvenus.

C'est ainsi qu'après l'élaboration et la validation de l'appel à communication, et malgré la survenance du COVID-19, le comité scientifique a été surpris par les intentions multiples de communications comme si les enseignants et les chercheurs voulaient narguer la pandémie. Quarante vingt douze projets de communications ont été reçus. Après de nombreuses heures de travail, le comité scientifique a retenu pour la première étape cinquante communications le 31 juillet 2020. Un délai de deux mois était donné aux auteurs pour nous faire parvenir les communications finales. Aux termes de ce délai, le secrétariat du comité scientifique a reçu trente-deux communications relues et corrigées qui constituent les chapitres de cet ouvrage.

Les contributions retenues dans le cadre de cet exercice scientifique embrassent toutes les champs de la thématique du colloque. C'est donc à un véritable regard croisé sur la paix, la sécurité et le développement des enseignants-chercheurs et des praticiens que nous invitent ces productions scientifiques de haut niveau.

Je voudrais remercier sincèrement tous les collègues du comité scientifique pour leur disponibilité et leur sagacité intellectuelle. Beaucoup sont parmi, mais hélas, certains nous ont quitté. Je pense à notre regreté Pr Henri Yeboué qui a été emporté par la maladie.

Je vous remercie et vous donne rendez-vous pour le prochain colloque dans un autre pays du CEGLA.

LES VERTUS PACIFICATRICES DE LA DECENTRALISATION EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Mamadou Lamine DEMBELE,
maître de conférences agrégé d'histoire du droit et des institutions
à l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako

La plupart des Etats francophones d'Afrique sont unitaires et de tradition jacobine héritée de la France, l'ex-puissance colonisatrice. Ce faisant, depuis les indépendances, ils ont été confrontés aux problèmes de la centralisation/décentralisation dans leur effort à la fois de construction nationale et de développement économique. En effet, si théoriquement, la centralisation apparaissait comme un moyen efficace d'affronter ce double défi dans des contextes de pluralisme ethnique et de sous-développement, il est apparu très vite, en réalité, que les structures sociales et l'ampleur même de ces défis, commandaient la reconnaissance des particularismes locaux. D'ailleurs, les premières crises politico-sécuritaires et celles qui ont suivi (rébellion, guerre de sécession, irrédentismes etc.) ont rapidement révélé la nécessité d'adapter l'appareil étatique à ces exigences structurelles. Même si l'Etat centralisateur, dirigé par des pouvoirs civils d'obédience socialiste ou des militaires, a réussi à se maintenir pendant quelques décennies, la vague de démocratisation, enclenchée dans les années 1990, a imposé, un peu partout, la décentralisation comme moyen inconditionnel d'asseoir la stabilité institutionnelle, les bases durables du développement ainsi que la gouvernabilité de ces sociétés foncièrement polyarchiques.

Quelle est donc la contribution de la décentralisation dans le processus de pacification de ces pays unitaires en proie aux conflits désintégrateurs et au sous-développement ? C'est là l'idée directrice

de notre communication qui entend explorer les vertus de la décentralisation, sa capacité à asseoir les conditions d'une paix durable indispensable à la survie de l'Etat et à la promotion du développement socio-économique des sociétés francophones. S'inscrivant pleinement dans la sous-thématique relative aux aspects historiques et sociologiques des dynamiques conflictuelles locales, cette communication entend mettre en exergue, en rapport avec sa contribution à la paix et au développement local, la double vocation pacificatrice de la décentralisation. Ainsi, dans une approche à la fois juridique et sociologique, il s'agira d'analyser la décentralisation d'une part comme moyen de maîtrise des forces centrifuges -la gestion des conflits désintégrateurs, la reconnaissance d'un espace d'expression aux élites locales et de partage des responsabilités publiques entre le centre et les périphéries- (I) et d'autre part, comme vecteur de promotion des forces centripètes -la promotion de la démocratie et de la citoyenneté locales et le développement des potentialités locales-(II).

I. La pacification par la maîtrise des forces centrifuges :

Au lendemain des indépendances, les décideurs politiques ont érigé le centralisme¹ démocratique en dogme qui devait permettre, avec l'interdiction de partis régionalistes, de s'atteler d'une part à la construction de la nation et d'autre part aux tâches de développement socio-économique. Malheureusement, l'échec de ce modèle de gestion publique a remis en selle la décentralisation censée juguler les conflits désintégrateurs (A) en créant un espace permettant l'expression des élites locales (B), deux forces centrifuges négatives qui ont ébranlé l'édifice stato-centré.

¹ Le centralisme dans sa forme classique n'existe plus. C'est le cas où le pouvoir central concentre entre ses mains l'ensemble des pouvoirs. Voir Jacques BAGUENARD, *La décentralisation territoriale*, PUF, 1980, p. 14.

A. Décentraliser pour juguler les conflits désintégrateurs :

La posture sur la décentralisation prônée par les pères des indépendances africaines et jusqu'aux années 1990 a vite montré ses limites. Elle n'a pas été suivie par une volonté politique ferme et un transfert concomitant des ressources financières et humaines au niveau local. Il en a résulté des crises multidimensionnelles créant une instabilité, voire une ingouvernabilité à tous les niveaux comme l'a bien rappelé Maurice Ahanhanzo « l'instabilité constitutionnelle est due à la recherche constante d'institutions adaptées aux besoins et au niveau de développement économique, social et culturel des Africains »². Du coup, la décentralisation qui sommeillait, fut remise en selle pour trouver des solutions idoines aux conflits désintégrateurs dont quatre tendances en Afrique francophones méritent d'être mises en exergue : le régionalisme, le sécessionnisme, l'irrédentisme et le putschisme.

Le régionalisme est la tendance à privilégier les intérêts de la région au détriment de ceux de l'Etat. Le régionalisme peut dans le cas extrême aboutir à la sécession et donc à l'éclatement de l'Etat. C'est cette tendance qui nourrit maintes rebellions passées et présentes. Il s'apparente dans cette optique, au communautarisme, au tribalisme voire l'ethnicisme à un échelon plus large. La montée des nationalismes régionaux est souvent motivée par un sentiment d'abandon et par une forte volonté de centralisation de l'État. Si l'on prend le cas de la Catalogne ou du Pays basque en Espagne, ces deux régions ont particulièrement souffert pendant la guerre civile et sous la dictature franquiste. Malgré la mise en place d'une nouvelle Constitution en 1978, qui conféra aux régions une plus grande autonomie, ce sentiment d'injustice, face à l'État centralisateur, a été utilisé par les nationalistes basques et catalans pour tenter de mobiliser la population à la cause « régionale ». A l'instar de l'Espagne, en Afrique francophone, la régionalisation pratiquée par l'Etat n'est que la reconnaissance volontaire ou involontaire de cette

² Propos cité par Souleymane DE, « La décentralisation poussée dans l'Accord pour la paix et la réconciliation issue du processus d'Alger », in *REMASJUPE*, n4-2017, p. 15.

attitude en vue de reconnaître, par une politique de large autonomie, les particularismes régionaux qui sont légions.³

Parallèlement, le sécessionnisme, du latin *secessio* signifiant retrait, séparer, est la propension par une partie de la population de se séparer de la collectivité en vue de former un Etat distinct ou de se réunir à un autre Etat. Le sécessionnisme se manifeste le plus souvent dans les Etats dits fédéraux. Mais, le phénomène n'est pas ignoré dans les Etats unitaires compte tenue des multiples diversités. La sécession du Katanga au Congo belge⁴, celle du Biafra⁵ au Nigeria, le problème

³ Jean CHARLES-BRUN, *Le régionalisme*, 1911 sur <https://www.cieldoc.com/libre/integral/libr1014.pdf>.

⁴ Le 11 juillet 1960, soit moins de deux semaines après l'indépendance du Congo-Kinshasa (à l'époque Congo Léopoldville), Moïse Tshombé proclame l'indépendance du Katanga avec l'appui de la puissante Union minière du Haut Katanga (UMHK) et demande l'aide militaire et logistique belge. Le 21 février 1961, le Conseil de sécurité de l'ONU décide d'envoyer des casques bleus afin de « rétablir l'ordre au Congo ». À la fin de l'année, l'armée gouvernementale congolaise et les troupes de l'ONU lancent une attaque militaire contre celles de Tshombé. Alors qu'il négocie un cessez-le-feu entre les troupes de l'ONU et les forces katangaises, le secrétaire général de l'ONU, Dag Hammarskjöld, trouve la mort dans un accident d'avion. En décembre 1962, les forces de l'ONU prennent le contrôle d'Élisabethville et Moïse Tshombé est obligé de prendre la fuite pour se réfugier à Kolwezi. Le 15 janvier 1963, il finit par se rendre et obtient l'amnistie pour lui-même et ses partisans. En janvier 1964 ce même Tshombé deviendra premier ministre d'un Congo unifié.

⁵ La guerre du Biafra est une guerre civile au Nigeria qui s'est déroulée du 6 juillet 1967 au 15 janvier 1970 et a été déclenchée par la sécession de la région orientale du Nigeria, qui s'auto-proclame République du Biafra sous la direction du colonel Ojukwu. Colonie britannique jusqu'au 1^{er} octobre 1960, le Nigeria, le plus peuplé des États africains, doit faire face le 30 mai 1967 à la sécession de sa région du Sud-Est (77 000 km²). Les Ibos, habitants de cette région forestière, essentiellement animistes ou chrétiens, se plaignent d'être tenus en sujétion par les habitants du Nord sahélien, les musulmans haoussas. Des officiers ibos tentent de prendre le pouvoir en 1966 mais le perdent rapidement. En désespoir de cause, le colonel Ojukwu proclame l'indépendance de sa région sous le nom de Biafra. Il s'ensuit une guerre civile de trente mois qui va faire un million de victimes et aboutir à la victoire du Nigeria et de son chef, le général Gowon. Elle donne lieu aux premières

anglophone du Cameroun en sont des exemples illustratifs. Mais au-delà, tous les pays francophones, comme des volcans en sourdine, connaissent leur sud ou leur Nord, potentiellement sécessionniste.

L'irrédentisme vient de l'italien *irredentismo*, de *irredento*, « non libéré », « non délivré », « non racheté » et dans le même contexte, signifie doctrine ou opinion par laquelle les populations de langue italienne qui ne faisaient pas partie du royaume d'Italie reconstitué devaient lui revenir et, d'ici là, être considérées comme n'étant pas encore libérées. Il s'enracine en effet, dans l'inattention, dans le fait d'ignorer ou de ne pas privilégier la particularité de certaines collectivités territoriales dans un ensemble indivisible. Le statut juridique d'une collectivité territoriale s'avère un moyen de lutter contre les mouvements irrédentistes. Le statut spécial de la région de Sicile et de la Sardaigne en Italie s'explique par la « nécessité de faire face, toute de suite après la guerre, à d'importants mouvements séparatistes en Sicile et autonomistes en Sardaigne, qui étaient liés à l'état de malaise des populations et tiraient leur origine de traditions plus ou moins anciennes »⁶.

Mais cependant, sur le plan de l'autonomie ainsi accordée aux collectivités territoriales, la décentralisation italienne se distingue de celle des États d'Afrique francophone. Il en est ainsi de la situation particulière de la minorité touareg à propos de laquelle l'on parle d'irrédentisme qui a généré maintes rebellions. Ainsi selon, Chékou Koré Lawel⁷, le conflit touareg au Niger était au départ une revendication identitaire tendant à une quête d'autodétermination. Par la suite, la dimension ethnique a été peu à peu abandonnée puisque la majorité des Touaregs « ont un vouloir vivre commun » avec le reste de la population. Mais au Mali, l'irrédentisme demeure

interventions d'urgence et aboutit à la création de Médecins sans frontières par Bernard Kouchner.

⁶ Vittorio OTTAVIANO, « Tendances dans l'évolution des régions italiennes à statut spécial », in *Revue internationale des sciences administratives*, n° 1-2, p. 28.

⁷ Chékou Koré LAWEL, *Rébellion touareg au Niger : approche juridique et politique. Science politique*. Université René Descartes - Paris V, 2012. Français. NNT : 2012PA05D021. tel-01196001.

au centre de leur combat et les rebelles du MNLA ont conquis le nord du pays avec l'aide des fondamentalistes musulmans (par la suite ces derniers les ont chassés des positions qu'ils tiennent). Malheureusement, le facteur ethnique est souvent utilisé à dessein pour son effet mobilisateur car permettant de raviver certains traumatismes, les différences entre les communautés sont souvent exacerbées et exploitées à des fins politiques. C'est aussi un conflit interne qui déborde vers un conflit régional à l'exemple de la guerre en RDC, puisqu'il y a diffusion vers des pays voisins : l'Algérie la Libye et le Burkina. Il faut aussi relever que la rébellion touareg est un conflit à plusieurs variables : c'est d'abord un conflit politique à partir du moment où les combattants de la rébellion sont considérés comme des rebelles officiellement et leurs revendications sont de nature politique. C'est ensuite un conflit socioéconomique, car il contient des revendications de nature économiques et enfin c'est également un conflit ethnique ».

Enfin, les coups d'Etat récurrents témoignent des difficultés d'exercice du pouvoir dans un contexte de sous-développement et d'immobilisme politique. Ce qui génère des frustrations lorsque les contradictions politiques, économiques et sociales viennent exacerber les difficultés structurelles de ces États unitaires que la structure du pouvoir, étant justement centralisée, ne permet de juguler. L'armée aux aguets, soit de son chef ou pour parachever les soulèvements populaires, s'empare du pouvoir. L'on pensait que la démocratisation avec ses clauses de limitations des mandats et son credo de bonne gouvernance allait mettre un terme à cet état de fait. Mais la structure et les pratiques centralisatrices, dotées d'une incroyable force d'inertie, ne favorisent guère le renouvellement générationnel et l'efficacité administrative dans la gouvernance de ces pays structurellement faibles. Le Mali illustre bien cette situation avec quatre coups d'états en soixante ans d'indépendance à telle enseigne que le chef de l'Etat nigérien, Mouhamadou Issoufou, président en exercice de la CEDEAO au moment de la crise de 2020 a parlé de « putschisme », comme s'il y a un penchant quasi-naturel au putsch. Mais le vrai problème demeure l'ingouvernabilité de ces pays polyarchiques par un système centralisateur visible et occulte.

En Afrique francophone, les rébellions cycliques au Mali⁸, au Niger⁹, la région de Ziguinchor au Sénégal et l'actuelle crise des régions anglophones au Cameroun sont manifestes. Une application intelligente de la décentralisation peut permettre au pouvoir central de résorber ces tensions en dotant les collectivités territoriales des statuts et des ressources adéquats. L'organisation territoriale décentralisée se caractérisera alors par des collectivités territoriales jouissant des statuts juridiques différents. En France par exemple, on rencontre les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer. Les départements d'outre-mer qui furent des anciennes colonies françaises ont vu leur sort s'aligner sur celui des collectivités métropolitaines de la même nature. La République française s'est efforcée efficacement de faire évoluer ces territoires¹⁰. Mieux, la Constitution de 1958 reconnaît aux collectivités territoriales ultramarines le droit de bénéficier d'un pouvoir réglementaire qui contredit la délimitation historique des domaines de la loi et du règlement. La décentralisation fut un moyen pour la France de maintenir en son sein des territoires comme la Nouvelle-Calédonie par l'adoption de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 qui sera à l'origine de la révision constitutionnelle de 1998¹¹. La Polynésie a bénéficié d'une grande autonomie interne en 2004¹². L'île de Mayotte fut transformée en département en 2001 et les îles des Comores ne voyaient leur sort que dans l'indépendance. Le Mali, confrontée à une crise multidimensionnelle depuis 2012, entend dans la gestion de cette crise, entamer la seconde phase de la décentralisation appelée la régionalisation afin d'intégrer les forces centrifuges dans le moule des

⁸ A la date d'aujourd'hui le Mali connaît trois rébellions à vocation autonomiste : la rébellion touareg de 1962, celle de 1990 et la plus récente déclenchée en 2012 qui a abouti à la signature de l'accord d'Alger le 15 mai 2015.

⁹ La Conférence nationale tenue du 29 juillet au 3 novembre 1991 visait à aborder les questions de multipartisme et de revendications autonomistes au Nord du pays.

¹⁰ La loi n° 56-619 du 23 juin 1956, dite « loi-cadre Defferre ».

¹¹ Loi constitutionnelle du 20 mai 1998.

¹² LO 2004-192 du 27 février 2004.

principes organisateurs de l'Etat unitaire conformément à l'article 25 de la Constitution du 25 février 1992. C'est du moins ce qui ressort des états généraux de la décentralisation tenus les 21, 22 et 23 octobre 2013 à Bamako. Cette ambition vient d'être rappelée dans l'axe 2, al. 4 de la feuille de route de la transition signée, le 12 septembre 2020 à Bamako. Cette nouvelle posture, comme les précédentes, devra aussi, pour sauver l'unité, favoriser par le biais de la décentralisation, un nouvel espace d'expression politique aux élites locales.

B. Décentraliser pour permettre l'expression des élites locales

La notion d'élites locales englobe trois catégories d'élites à divers niveaux de responsabilité. Il y a d'abord les élites coutumières ou traditionnelles, les élites cadres ressortissants du pouvoir central et les élites locales *stricto sensu* issues de la décentralisation. Pour les élites traditionnelles, le processus de la décentralisation constitue une inquiétude dans la mesure où leur contrôle sur les affaires locales serait menacé par l'émergence des élus locaux. Pour les cadres ressortissants, c'est leur légitimité qui serait en jeu au sein des partis politiques et l'appareil de l'Etat.

Ce qu'il convient de souligner à ce nouveau, c'est que ce sont ces élites peu ou prou qui animent, soit depuis leur fief locaux ou dans les capitales, les mouvements conflictuels. Ils sont les vecteurs de la politisation des conflits et comptent très souvent, intégrer le jeu politique national par les négociations qui s'en suivent. Et justement les pactes ou accords politiques consacrent généralement ces vœux. Il en est ainsi du *pacte national du 11 avril 1992* conclu entre le gouvernement de la République du Mali et les mouvements et fronts unifiés de l'Azawad consacrant le statut particulier au nord du Mali ainsi que de l'accord établissant une paix définitive entre le gouvernement de la République du Niger et l'Organisation de la résistance armée (O.R.A.) conclu le 24 avril 1995 à Niamey.

Les accords de paix du Mali et du Niger sont presque identiques, tant sur le plan formel que sur le plan substantiel. Ils comportent un préambule qui rappelle la ferme volonté des Parties d'œuvrer ensemble pour restaurer la paix et la sécurité. Elles se préoccupent de

préserver la forme unitaire de l'Etat et de trouver des solutions pertinentes qui prennent en considération les diversités culturelles, géographiques et socio-économiques qui existent dans les deux Républiques, conformément à leurs Constitutions.

Le problème territorial figure en bonne place dans ces accords censés permettre une plus grande autonomie aux collectivités et donc par ricochet les élites locales. Au Niger, la question de la territorialité a été résolue sans véritablement égaler les solutions apportées par le Mali au problème touareg. Le fédéralisme revendiqué par la rébellion est écarté et remplacé par le recours à la décentralisation. Le titre II relatif à l'organisation territoriale et administrative dispose que le Niger est découpé « en circonscriptions administratives qui sont la région, le département et la commune » (art. 4). Ces différentes circonscriptions sont érigées en collectivités territoriales dotées de conseils ou d'assemblées élus qui « régleront par voie délibérative leurs propres affaires dans les domaines prévus par la loi, notamment le budget, la conception, la programmation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local » (art. 8). Le Niger, qui n'avait pas adopté une organisation administrative similaire à celle du Mali limitait les chances de voir se développer une territorialité autre que la stato-territorialité. L'idée est qu'on aurait pu assister à la mise en place d'un espace touareg transnational à même de tenir compte des modes de vie pastoraux et nomades de cette ethnie démembrée.

Certes ces accords ont permis d'éteindre le feu à l'époque mais n'ont pas empêché la résurgence des conflits car les promesses n'ont pas été tenues. A en croire Adamou Saidou¹³ : « L'application des accords de paix a souffert des difficultés du contexte économique et financier antérieur à l'installation de la démocratie au début des années 1990. Concomitamment, le développement économique, social, culturel et institutionnel des régions est bloqué et la responsabilité de cet échec est imputable aussi bien à l'incapacité des autorités

¹³ Adamou SAIDOU, *La privatisation de la violence et la lutte contre le terrorisme au Sahel*, mémoire de master, Faculté de droit de Rabat-Agdal, Maroc, 2008.

gouvernementales qu'à l'attitude paradoxale d'anciens chefs rebelles qui ont accédé entre-temps à des postes de responsabilité dans les institutions politico-administratives des Etats. Les termes des accords restent lettre morte au regard de la faible réinsertion des combattants via l'intégration dans les corps armés de l'Etat et l'appui au financement des microprojets générateurs de revenus. Le soutien indispensable de l'Etat aux activités pastorales et d'élevage, le partage des ressources minières, le recrutement parmi les Touaregs pour pourvoir aux postes d'emplois locaux et le transfert des ressources aux collectivités locales relèvent plus du verbe que de la préoccupation réelle des autorités. L'intégration des anciens rebelles au sein des corps militaires et paramilitaires est partiellement réalisée compte tenu de la suspicion de certains militaires appelés à composer avec ceux avec qui ils ont croisé le fer » De là on peut dire qu'il y a un décalage entre le discours sur la décentralisation et la réalité décentralisatrice, ce que les accords actuels n'ont pas foncièrement changé vu leur inapplication. Et si le manque de développement constituait l'obstacle structurel dont la décentralisation véritable devait être aussi un levain par sa capacité à libérer les forces centripètes ?

II. La pacification par la promotion des forces centripètes

La décentralisation n'est pas seulement un processus politique dans sa capacité à résorber les conflits et à créer la paix. Elle a surtout un contenu qui doit permettre l'émergence des forces centripètes en favorisant d'une part la démocratie locale (*A*) et d'autre part le développement économique local (*B*).

A. Décentraliser pour promouvoir la démocratie locale

La démocratie est le pouvoir du peuple par le peuple hors de toute hérédité. Elle se matérialise alors dans la décentralisation par trois volets : le volet institutionnel, le volet normatif et le volet participatif. Le volet institutionnel donne naissance au plan local à des assemblées représentatives et d'autre part à la mise en place d'une gouvernance locale prenant en compte les intérêts des divers acteurs territoriaux.

Le volet normatif constitue le soubassement et la garantie juridique de la libre administration depuis sa constitutionnalisation jusqu'à sa traduction réglementaire en passant par sa consécration législative en suivant la hiérarchie des normes. Il correspond au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Le pouvoir réglementaire est un moyen pour une administration de proximité. Louis-Napoléon, président de la République dans un décret du 25 mars 1852 considérait à juste titre « qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on administre bien que de près... »¹⁴. En d'autres termes, la décentralisation permet d'assurer la gestion rapide des affaires locales et favoriser les initiatives au plan local en donnant aux populations le pouvoir de participer à la gestion des affaires les concernant directement. Celles-ci relèvent désormais des organes propres, indépendants, qui sont les mieux à connaître et à prendre en compte les spécificités locales. Cet important pouvoir des collectivités territoriales est accordé par toutes les Constitutions d'Afrique francophone pour exprimer leur autonomie¹⁵. L'administration de proximité qui est au cœur du processus de la décentralisation permet une redistribution des services sociaux de base. Le pouvoir de police qui en est aussi un attribut constitue de surcroît un moyen pour assurer la protection des personnes et de leurs biens, bref la sécurité, la tranquillité et la salubrité.

Enfin, le volet participatif permettra de faire émerger la citoyenneté locale. Car toute démocratie suppose une pleine et entière participation des populations à la conquête, à l'exercice et au contrôle du pouvoir local. Gandhi ne disait-il pas « tout ce que vous faites pour moi sans moi, vous le faites contre moi ».

Privilégier l'aspect formel de la démocratie et négliger son aspect matériel à savoir la croissance économique et le niveau élevé

¹⁴ Pierre VILLARD, Louis-Augustin BARRIERE, *Histoire des institutions publiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, 10^{ème} édition, 2013, p. 145.

¹⁵ C'est le cas de l'article 102 de la Constitution sénégalaise du 19 août 2003; de l'article 112 de la Constitution gabonaise, de l'article 98 de la Constitution malienne, 127 de la Constitution nigérienne.

d'industrialisation, qui sont tout aussi déterminants pour le bien être populaire, seraient une conception négative de la démocratie. Pour exprimer ce sentiment qui ne prend pas en compte ces deux aspects, M. Guenard écrit : « Ce qui caractérise une démocratie c'est donc la compétition libre pour le pouvoir et non l'efficacité économique et la justice sociale »¹⁶. Dans cette perspective, le développement économique et social local est l'autre versant que la décentralisation doit promouvoir.

B. Décentraliser pour susciter le développement économique local

La libre administration et l'autonomie financière des collectivités territoriales sont la clé pour le développement local. Elles donnent la possibilité théorique d'avoir un patrimoine et de le gérer, mais aussi la possibilité pratique pour l'organisme décentralisé de se procurer des ressources et de choisir leur emploi¹⁷. Parvenir à un meilleur développement économique local impose aux collectivités territoriales une bonne gestion des finances locales et leur patrimoine. Il s'agit alors pour les élites locales de maîtriser la croissance économique avec le nouveau régime financier, d'améliorer la gouvernance territoriale en favorisant un environnement propice à la libération des acteurs économiques et la responsabilisation des administrations élues et d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'action publique en territorialisant les politiques de développement.

Dans cette perspective, la décentralisation implique le développement de nouvelles territorialités et d'une conception de la régulation du territoire à l'échelle régionale en lieu et place d'une approche nationale (Boyer, 1992). Conséquemment, ce déplacement de l'espace de gouvernance s'articule à la mise en réseaux des acteurs

¹⁶ F. GUENARD, « La promotion de la démocratie : une impasse théorique ? » in *Esprit* n° 1, janvier 2008, p. 121-135, cité par A. KEITA, « Démocratie minimale, démocratie incantatoire : le « modèle » malien entre l'ici et l'horizon », in *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du nord, sous la direction de Doulaye Konaté, Edition Tombouctou, mars 2013*, p. 133.

¹⁷ G. VEDEL, P. DELVOLVE, *Droit administratif*, PUF, 1988, p. 851.

territoriaux. Ceux-ci, dans une approche consensuelle, sont appelés à formuler un sens à leur développement, à construire leurs stratégies et à en assurer la légitimité.

Pour prendre l'exemple sur le Mali, la régionalisation consiste à reconnaître une prééminence du niveau régional pour coordonner et intégrer les politiques de l'Etat et les programmes des collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci et de leurs compétences respectives. C'est une organisation dans laquelle la région coordonnera les politiques de l'Etat et les programmes des collectivités territoriales. Le concept diffère alors du régionalisme. La régionalisation comme moyen de pacification est prise dans deux angles: la régionalisation comme outil d'approfondissement et de la refondation de l'Etat d'une part et la régionalisation comme de prise en compte des revendications autonomistes.

Pour concrétiser ces objectifs la régionalisation dispose des moyens ou instruments d'action. On ne peut pas ici faire un catalogue de ces instruments de mise en œuvre de la régionalisation. On se limitera à deux qui sont essentiels. Ce sont les contrats plans-Etat-région ou district (CPER) et les Agences de développement régional (ADR). Le CPER est prévu dans l'article 41 de l'accord pour la paix et la réconciliation. Il est défini comme la convention par laquelle l'Etat et les collectivités territoriales s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuel en vue de la réalisation des projets structurants d'envergure régionale ou de district dans le cadre de mise en œuvre du programme économique et social des communes (PDESC) (BP art 2 du décret n° 2014-0644/P-RM du 21 août 2014 déterminant les modalités d'élaboration de mise en œuvre de suivi-évaluation du CPER ou de district). Les ADR sont prévues dans l'article 40 de l'accord pour la paix et la réconciliation. Les ADR sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif. Elles ont pour objectifs de dynamiser le développement local et régional porté par les collectivités territoriales.

*

**

Au terme de cette analyse, l'on constate que la mise en perspective des problèmes sécuritaires impose une approche à la fois rétrospective et sociologique des facteurs ayant conduit à la cristallisation des crises et au renouveau de la décentralisation en Afrique francophone. Cette situation nécessite de profonde transformation sur l'Etat francophone aussi bien dans sa structure que dans ses fonctions. L'Etat est conventionnellement défini comme une entité politique constituée d'un territoire délimité par des frontières sur lequel vit une population soumise à l'autorité d'un pouvoir institutionnalisé. Il dispose d'une personnalité juridique et représente la nation dont il est supposé incarner la souveraineté. Or l'absence de ces standards requis pour l'existence de l'Etat laisse transparaître une certaine spécificité locale. L'Etat africain pose problème tant dans sa territorialité, sa composition sociologique de même que dans sa légitimité. La coexistence de ces composantes ne semble découler d'aucune essence « naturelle ». Les Etats francophones ne sont pas exempts de ces problèmes d'hétérogénéités structurelles qui servent de soubassements aux crises actuelles.

La posture sur la décentralisation prônée par les pères des indépendances africaines et jusqu'aux années 1990 a vite montré ses limites. Elle n'a pas été suivie par une volonté politique ferme et un transfert concomitant des ressources financières et humaines au niveau local. Il en a résulté des crises à multiples dimensions dont les coups d'états, les rebellions et autres formes violentes en réponse desquelles la décentralisation semble la panacée. Or, la décentralisation n'est pas seulement un processus politique par sa capacité à résorber les conflits et à créer la paix. Elle a surtout un contenu qui doit permettre l'émergence des forces centripètes en favorisant d'une part la démocratie locale et d'autre part le développement économique local. Au demeurant, l'on est en droit de se poser la question si la décentralisation n'a-t-elle que des vertus.

- I -

**ASPECTS HISTORIQUES ET SOCIOLOGIQUES
DES DYNAMIQUES CONFLICTUELLES LOCALES**

DEFIS SECURITAIRES AU SAHEL (1990-2014)

AGBEKO Koffi Agbessi,
docteur en histoire contemporaine à l'Université de Lomé

***Résumé :** Les questions identitaires, l'injustice sociale et la mal gouvernance territoriale due à la centralisation des pouvoirs et à la concentration des lieux de pouvoir ajoutées aux défaillances militaires sont entre autres les causes de l'instabilité de nombre de pays sahéliens, en particulier le Mali et le Niger. Ces données qui étaient le ferment des revendications indépendantistes touarègues sont exploitées à fond par des groupes terroristes qui se passent pour des défenseurs des populations "marginalisées". L'option militaire implémentée par ces Etats et par la communauté internationale pour instaurer la paix se montre inefficace, car n'étant pas en phase avec les racines des conflits.*

***Mots-clés :** Défis sécuritaires-Sahel-injustice sociale-centralisation et concentration des pouvoirs-questions identitaires*

***Abstract:** Identity issues, social injustice and poor territorial governance due to the centralization of powers and the concentration of places of power added to military failures are among others the causes of the instability of many Sahelian countries, in particular Mali and Niger. These data, which were the ferment of Tuareg independence claims, are fully exploited by terrorist groups who pass themselves off as defenders of "marginalized" populations. The military option implemented by these states and the international community to establish peace is ineffective, because it is not in tune with the roots of conflicts.*

Keywords: *Security challenges-Sahel-social injustice-centralization and concentration of powers-identity issues*

Le Mali et le Niger sont de vastes Etats sahéliens avec respectivement comme superficie 1,24 million km² et 1,268 million km². On y trouve d'énormes gisements de ressources minières telles que l'or, le diamant, l'uranium, etc. En dehors de ces atouts, ces deux Etats disposent d'une population hétérogène donnant l'image d'un *melting pot*. Certains groupes ethniques, en particulier les Touaregs, ont une peau blanche, de religion musulmane et de culture arabe et d'autres ont une peau noire, de religion musulmane ou chrétienne, mais de culture africaine.

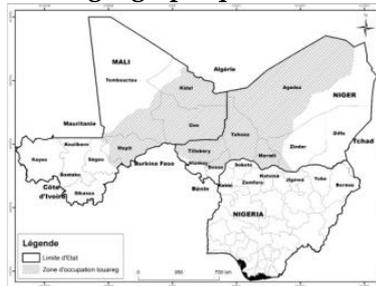
Cependant, de 1990 à 2014 ces Etats ont connu de périodiques rebellions touarègues aux relents irrédentistes, matées par des opérations militaires auxquelles succédaient des négociations. Il faut souligner que la rébellion touarègue qui a débuté en 2006 au Mali fut tout à fait particulière au regard de l'implication des groupes terroristes tels qu'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), Ansar Dine, le Mouvement pour l'unicité du djihad en Afrique de l'Ouest (MUDJAO), etc. et le soutien des mercenaires touaregs revenus de la Libye avec des armes lourdes suite à la mort de Mouammar Kadhafi en 2011. Cette implication des groupes terroristes a suscité l'intervention des forces armées tchadiennes, françaises, et onusiennes¹, etc. afin d'éviter une « somalisation » de l'Etat malien qui pouvait déstabiliser toute la région. Mais, à y regarder de plus près, on s'aperçoit que l'option militaire implémentée de 1990 à 2013 est inefficace. Cette inefficacité de la solution militaire amène plus d'un à s'interroger sur les véritables défis sécuritaires au Sahel.

Le Mali et le Niger souffrent d'une mal gouvernance territoriale due à la concentration des lieux de pouvoir, à la défaillance militaire

¹ L'Organisation des Nations unies y a envoyé la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilité au Mali (MINUSMA). Elle a été créée par la résolution 2100 du Conseil de sécurité, du 25 avril 2013 en vue de stabiliser le Mali.

et à la centralisation de la gestion territoriale. Cette donne a créé une absence de ces Etats dans certaines régions en particulier le Nord et un manque d'implication des collectivités territoriales dans la gouvernance à travers une véritable politique de décentralisation. Cette injustice sociale a renforcé les réflexes identitaires qui couvaient déjà. Relativement à cette donne, à la veille des indépendances de ces deux Etats, les Touaregs avaient exprimé leur volonté de garder leur autonomie en prenant pour prétexte leur identité. Ils jugent mal le fait qu'étant des pasteurs nomades à peau claire, musulmans orthodoxes et de culture arabe, vivre dans un même Etat avec des noirs sédentaires qu'ils considèrent comme des pratiquants d'un islam associé à la culture africaine. Ces questions d'identité se retrouvent aussi au Nord-est du Nigeria qui avait abrité l'Empire du Kanem-Bornou (entre le IX^e siècle et 1890) qui a donné une civilisation islamique à cette région. Ces dernières années, l'hégémonie des Haoussa et des Arabes dans la région crée des frustrations au sein des Kanouri et apparentés. Cette donne fut exploitée à fond par Boko Haram. Quels sont les défis sécuritaires au Sahel de 1990 à 2014 ? Cette communication basée sur des sources écrites (thèses, mémoires, articles, etc.) a pour but de relever les différents défis sécuritaires au Mali, au Niger et au Nord du Nigeria comme l'indique la carte suivante de 1990 à 2014.

Cadre géographique de l'étude



Source : K. A. AGBEKO

I. Des questions identitaires à l'injustice sociale : socle de l'irrédentisme ?

Le Mali, le Niger et dans une large mesure le Nigeria, en l'occurrence sa partie septentrionale, font face à des conflits identitaires depuis des décennies. Généralement, les conflits identitaires portent sur des différends culturels, économiques, juridiques, politiques ou territoriaux entre deux ou plusieurs groupes aux origines différentes (W. Rackza 1996 : 397). Ces conflits sont pour la plupart des cas liés à des questions de représentation, à l'absence de l'Etat dans certaines régions et à la mal gouvernance. Les questions de représentation concernent des pays à populations hétérogènes où le sentiment national semble non enraciné, comme l'exemple du Mali, du Niger et du Nigeria dont les parties septentrionales font face à des crises identitaires.

A. Le cas du Mali et du Niger

Le Mali et le Niger, depuis des années, sont confrontés à des mouvements irrédentistes touaregs. Ces derniers sont des pasteurs nomades caractérisés par une religion musulmane, une culture arabe et généralement une peau claire. Ils occupent, dans le cadre géographique défini par cette étude², le Nord des territoires malien et nigérien et se considèrent comme ceux ayant apporté la civilisation dans la région et par conséquent ayant une longueur d'avance sur les autres groupes ethniques qui se caractérisent par une peau noire, une religion musulmane maraboutique et une culture africaine. Cette donnée que plusieurs chercheurs feignent d'ignorer est un élément fondamental dans les conflits qui opposent les Touaregs aux Etats malien et nigérien. Pour cette raison, certains Touaregs jugent inacceptable qu'ils soient dirigés par ceux du Sud qu'ils considèrent comme des hérétiques pratiquant un islam maraboutique *ipso facto* en porte à faux avec les principes coraniques. A la veille de l'indépendance de la Fédération du Mali, Mohamed Mahmoud Ould

² Cf. carte.

Cheikh, cadi de Tombouctou, avait envoyé une lettre, signée par plus de trois cent notables maures, touaregs et songhai des cercles concernés par la création de l'Organisation commune des régions sahariennes (OCRS)³, au général Charles De Gaulle dans laquelle ils précisaient leur refus de voir leur territoire rattaché à la Fédération du Mali, évoquant l'incompatibilité de leur mode de vie avec les autres populations (F. Deycard 2011). Voici un extrait de cette lettre :

« Nous avons l'honneur de vous déclarer très sincèrement une fois de plus que nous voulons rester toujours français musulmans avec notre cher statut privé. // Nous vous affirmons notre opposition formelle au fait d'être compris dans un système autonome ou fédéraliste d'Afrique noire ou d'Afrique du Nord. // Nos intérêts et nos aspirations ne pourraient dans aucun cas être valablement défendus tant que nous sommes attachés à un territoire représenté forcément et gouverné par une majorité noire dont l'ethnie, les intérêts et les aspirations ne sont pas les mêmes que les nôtres. // Nous vous assurons que nous ne pourrions sous aucune force nous soumettre à cette autorité africaine et que si ce n'est pas la France nous l'ignorerons totalement. // C'est pourquoi nous sollicitons votre haute intervention équitable pour être séparé politiquement et administrativement et le plus tôt possible avec le Soudan français pour intégrer notre pays et sa région Boucle du Niger au Sahara français dont nous faisons partie historiquement sentimentalement et ethniquement » (F. Deycard 2011 : 148).

La situation était aussi identique au Niger où Malem Alemin, notable lettré d'Agadez, au nom des Touaregs de l'Air a envoyé une lettre, dont voici un extrait, au président français Charles De Gaulle.

³ Cette organisation, instituée par la loi du 10 janvier 1957, a une autonomie décisionnelle et a pour objectif de développer et d'exploiter les ressources d'hydrocarbures, de gaz, des minerais du Sahara français.

« Puisque vous quittez le pays touareg, rendez-nous notre bien tel que vous nous l'avez arraché après la défaite de Kaosen⁴. Nous ne voulons pas que les Noirs ni les Arabes nous dirigent... puisque l'indépendance s'annonce et que vous la donnez alors nous, les Touaregs, nous voulons nous diriger nous-mêmes et rassembler notre société toute entière là où elle se trouve, dans notre pays. Nous voulons que notre pays soit un seul pays » (M. Djibo 2002 : 143, cité par F. Deycard 2011 : 147).

Une analyse fine de ces lettres prouve qu'elles ont été suscitées par l'administration française ceci dans la mesure où elles s'inscrivent dans un contexte d'intégration politique des colonies à l'OCRS, un processus au cours duquel la France a écarté les nationalistes nigériens, qui prônent l'indépendance et la conservation de l'intégralité de leur territoire saharien, au moyen du référendum constitutionnel du 28 septembre 1958 (F. Deycard 2011). Relativement à cette donne, H. Claudot-Hawad (1998) citée par F. Deycard (2011 : 149) rapporte le témoignage d'un *Ikazkazen* de l'Aïr, peu avant l'indépendance en ces termes : « Un Français, un grand échalas qui dirigeait la section des méharistes qui nomadisaient dans l'Aïr m'a convoqué au puits de Sikerat. Le Français m'a dit : // " Je vais vous donner des armes pour empêcher les Noirs de posséder le désert touareg après notre départ. Moi et d'autres officiers de l'armée française on va organiser vos tribus pendant le rassemblement de juillet. (...) Après vous prendrez les armes pour les distribuer à vos guerriers car le pays est à vous et vous allez le protéger. Nous, il n'est pas à nous, nous allons partir" ».

Cependant, au-delà de cette manipulation, les données historiques de cette région prédisposent à une difficile cohabitation des divers groupes ethniques. En effet, les populations à peau blanche telles que les Touaregs, les Maures, etc. de cultures arabes, nomades ou nomades sédentarisées furent des nobles et des esclavagistes ayant réduit les noirs, sédentaires, à la servitude. Ces populations savent

⁴ Kaocen ag Gedda, originaire de l'Aïr, est né dans la vallée de Tamazlagh de parents nobles. Il fut le chef de la grande rébellion touarègue dans l'Aïr entre 1916 et 1917 (M. DAYAK 1992) cité par F. DEYCARD (2011).

très bien qu'elles seront dirigées après les indépendances par une élite noire, issue de leurs anciens esclaves. De Gaulle n'ayant pas pris en compte ces demandes, la Fédération du Mali et le Niger ont accédé à l'indépendance avec, en leur sein, les parties touarègues.

Après ces indépendances, la construction de l'Etat-nation qui devrait amener tous les citoyens à s'accepter et à vivre dans une parfaite harmonie malgré leurs différentes identités, base de richesse sous l'angle culturel n'a pas été au rendez-vous. Cette question touarègue au lieu d'être réglée par la construction d'Etat-nation fut exacerbée par une injustice sociale faite de la marginalisation des territoires touaregs où la présence de ces Etats reste symbolique. A cette donnée s'ajoute la corruption des rares fonctionnaires qui s'y trouvent et l'éloignement des capitales Bamako pour le Mali et Niamey pour le Niger qui se trouvent au sud de ces deux Etats et qui sont les seuls pôles de décision. A cet effet, L. Nze-Bekale (2017 : 4) relève que le retrait de ces Etats « exacerbe les loyautés localistes, ethnistes, claniques ou religieuses et les concurrences politiques de tous ordres, facteurs de tensions violentes et de fragmentation des espaces nationaux ».

Cette absence de l'Etat au Nord a entraîné le développement des activités de divers groupes terroristes tels qu'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) qui s'est adonné à des activités économiques illicites en participant au commerce illicite des armes, du carburant, de la cocaïne, etc. A ce propos, L. Nze-Bekale (2017 : 3-4) écrit : « L'implication d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) à ce processus s'illustre par la mise en œuvre d'activités criminelles et notamment de trafics en tout genre (drogue, armes, cigarettes, carburant, migrants...). Le groupe tire une partie substantielle de ses revenus de ces activités, sous la forme des droits de passage dans les zones du désert qu'il contrôle ou en rétribution de la protection qu'ils procurent aux trafiquants. Il faudrait évoquer des complicités qui se sont établies entre les bandits-djihadistes d'AQMI et des responsables locaux, notamment au Mali. La participation de ce groupe terroriste au conflit au nord Mali est plus qu'évident, notamment en alimentant la circulation des armes, en pratiquant un trafic de drogue lucratif qui

permet de se procurer des armes pour pouvoir organiser une rébellion au nord ».

Cette situation décrite a eu pour conséquences l'ancrage dans les mentalités d'une démission de l'Etat et l'exacerbation du repli identitaire. Au Mali, c'est cette donne qui est la source du ralliement des trois régions du Nord (Gao, Kidal et Tombouctou) avec pour conséquence la création du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) en 2012. En dehors du Mali et du Niger, le Nord du Nigeria fait face aussi depuis des années à des problèmes identitaires.

B. Cas du Nigeria

Le Nord-est du Nigeria avait abrité l'Empire du Kanem-Bornou, qui fut un prestigieux et puissant empire islamique. Cet empire entre le IX^e siècle et 1890, année de sa chute, couvre le Nord-est du Nigeria et des portions du Cameroun, du Tchad et du Niger. C'est cet empire qui a introduit et enraciné l'islam dans cette région. De nos jours, le Bornou est devenu un simple Etat du Nigeria. Les villes haoussa prennent même le dessus sur celles kanouri et apparentées en particulier boudouma et yédina. Cette situation a créé un sentiment de frustration des populations kanouri et apparentées qui se voient supplantées par les Haoussa et les Arabes de la région. Boko Haram va s'engouffrer dans cette brèche en prétendant faire renaître le Kanem-Bornou en vue de corriger cette irrégularité. Cette affiliation de Boko Haram au Kanem-Bornou lui a permis d'avoir l'assentiment des populations de la zone et de procéder à des recrutements de jeunes qu'il finit par endoctriner. En dehors de cette spécificité du Nord-est, il convient de relever que c'est toute la partie septentrionale du Nigeria qui fait face à des conflits identitaires depuis des années. Le Nord du Nigeria en majorité musulman est totalement marginalisé du fait du déficit de financement du gouvernement fédéral. Cette injustice a créé des frustrations au sein des populations. Une historicisation de Boko Haram montre à suffisance qu'il fut une organisation à potentialité militaire négligeable. Pour accroître sa notoriété et sa popularité, il s'est servi des carences de la gouvernance

du pays. Ceci étant, Boko Haram va prétendre être le porte-voix de ces populations. A ce propos, on peut lire avec intérêt cette analyse :

« A elle seule, cette organisation n'a jamais été puissante sur le plan militaire. Elle a toutefois su exploiter les griefs pour mobiliser les communautés musulmanes marginalisées dans une partie du nord du Nigeria pour propager son idéologie et sa violence extrémistes. Les indicateurs de qualité de vie dans le nord du pays, par exemple, sont souvent inférieurs de moitié à ceux des autres régions. Les possibilités de revenus et économiques sont de même demeurées relativement sous-développées dans cette région. Le sentiment de marginalisation socioéconomique, associé à la perception d'une complicité entre les politiciens du nord et le gouvernement fédéral, a fourni à Boko Haram les leviers dont le groupe a besoin pour recruter des membres et mener ses activités insurrectionnelles »⁵.

En dehors de ces aspects, l'un des défis sécuritaires majeurs au Sahel est la concentration et la centralisation des pouvoirs à la fois politique et militaire.

II. Archéologie de la mal gouvernance territoriale au Mali et au Niger : entre concentration et centralisation des pouvoirs

La mal gouvernance territoriale, due à des défaillances militaires, à la concentration et à la centralisation des pouvoirs, a contribué à la déstabilisation du Sahel.

A. Défaillances militaires : entre concentration et manque de vision

La souveraineté d'un Etat repose entre autre sur l'intégrité de ses frontières. La protection de l'intégrité des frontières est du ressort de l'armée qui doit avoir des démembrements sur toute l'étendue du territoire. Cette armée doit se reposer sur une puissance de feu. Et pour ce faire, elle doit être bien formée, bien entretenue et avoir une vision qui peut être axée sur un leader historique charismatique

⁵ <https://africacenter.org/fr/spotlight/les-defis-de-securite-fondamentaux-que-le-nigeria-doit-relever-quatrieme-defi-boko-haram/>, consulté le 23 août 2020 entre 5 heures et 6 heures.

comme Soundjata Kéita par exemple au Mali. Cette mobilisation de la conscience historique rend l'armée patriotique et rehausse le niveau moral des troupes.

Cependant, cette théorie nécessite quelques clarifications. La formation d'une armée au-delà des accords militaires doit être endogène de même que le matériel militaire. En effet, dans un contexte où les relations entre les Etats reposent sur une affirmation de puissance et une volonté de domination, où les plus forts écrasent les plus faibles en leur imposant leurs *desideratas*, où la colonisation a pris le nom de coopération, chaque Etat doit être à même de former ses militaires et procéder à la production de son matériel militaire. Cette donne impose un respect du secret défense. Un Etat qui cherche à dominer un autre ne peut pas bien former l'armée de ce dernier et lui vendre des armes qui peuvent faire la différence en termes de puissance de feu.

Cependant, au Mali tout comme au Niger, beaucoup d'officiers subalternes et supérieurs sont formés à l'extérieur. Parfois certains Etats occidentaux y envoient des formateurs. Cette donne permet à ces grandes puissances de connaître le niveau de ces armées et d'y avoir des hommes liges. Pis encore, ces Etats sahéliens ne produisant pas leurs matériels militaires, sont obligés de les acheter auprès des pays occidentaux et asiatiques. Du coup, ces puissances maîtrisent tous leurs dispositifs ce qui leur donne des marges de manœuvres. Cette situation est en parfaite déphasage avec les réalités géopolitiques et géostratégiques du Sahel. En effet, le Sahel eu égard à ses richesses en gaz, en uranium, en or, etc. attire l'appétit vorace de ces grandes puissances, qui pour mettre la main sur les richesses d'un pays ne tardent pas à le fragiliser soit par la formation des groupes armés, soit par l'imposition d'un dirigeant. C'est en situation d'instabilité que nombre de sociétés d'exploitation signent des accords de gré à gré.

Un autre aspect important de la question militaire au Mali et au Niger, comme dans nombre de pays africains, est le hiatus entre l'enseignement supérieur et la souveraineté militaire. Dans les pays dits développés, la recherche et l'innovation sont aussi mises au service de l'armée. Une armée moderne a besoin non seulement des hommes physiquement aptes, mais aussi et surtout d'intellectuels, en

l'occurrence de géographes, de juristes, d'historiens, de physiciens, de biologistes, de médecins, de psychologues, etc. Des chercheurs peuvent intervenir dans la formation des militaires dans beaucoup de domaines à travers des séminaires, des conférences, etc. Or, au Mali et au Niger l'apport de la recherche au domaine militaire reste négligeable au regard des défis de l'heure.

Une armée patriotique est issue d'un peuple patriotique. Pour défendre sa patrie même au prix de sa vie, il faut l'aimer. L'amour de la patrie repose sur une justice sociale qui fait référence à une égalité civile et politique des citoyens qui indubitablement entraîne une fraternité. Cette égalité constitue un ciment qui unit le peuple. Dans ce sens, la défense de l'Etat repose certes sur l'armée, mais aussi sur chaque citoyen. Ce sont ces citoyens qui viennent en aide aux militaires en leur fournissant de précieux renseignements. Tout ce qui vient d'être relevé fait défaut au Mali et au Niger. En effet, dans ces deux Etats et surtout au Mali, on remarque un manque de maillage du territoire par l'armée qui est essentiellement basée au Sud. Cette donne laisse croire que le but de l'armée est de protéger les hommes politiques et non l'Etat. Cette réduction de l'armée à la protection des régimes va mettre aux prises l'armée et les populations. Du coup, s'est installée une relation de méfiance entre les civils et les militaires, privant ces derniers de précieux renseignements. Le degré de corruption dans ces Etats et l'instauration de la République des privilèges au lieu du privilège de la République ont entamé le sens de l'honneur et de la dignité. La promotion, les prestiges, les privilèges et les honneurs sont rarement fruits du mérite.

Grosso modo, l'absence de l'armée au Nord du Mali et du Niger est en partie source d'insécurité. En effet, comme précisé, le Mali et le Niger font partie des Etats les plus vastes d'Afrique. Dans ces Etats, l'armée est beaucoup plus présente dans les capitales pour protéger les institutions et les hommes politiques laissant l'essentiel du pays aux mains de groupes terroristes. Une historicisation du terrorisme au Mali montre que c'est cette absence de l'armée au Nord qui a permis au Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) de s'y installer après sa défaite en Algérie. Et c'est à partir du Nord Mali que ce groupe s'est métamorphosé en divers groupes tels Al-Qaïda au

Maghreb islamique (Aqmi), Ansar Dine, Mouvement pour l'unicité du djihad en Afrique de l'Ouest (MUDJAO), etc. et à s'adonner à des activités criminelles. Cependant, cette mal gouvernance territoriale ne se limite pas au niveau militaire.

B. Centralisation et concentration des pouvoirs : tendon d'Achille de l'autorité des Etats malien et nigérien

Le Mali et le Niger pour une meilleure gestion de leurs territoires ont opté pour la décentralisation et la déconcentration. En effet, la décentralisation, tout comme la déconcentration, est un processus d'aménagement de l'Etat unitaire. Ces deux notions font allusion à un maillage du territoire par un étalement géographique des lieux de pouvoir. La décentralisation renvoie à un transfert de compétences ; relativement à cette donne, l'Etat prête des pouvoirs à des entités de proximité comme les collectivités territoriales (régions, communes, etc.) pour plus d'efficacité dans certains domaines. Ces collectivités territoriales sont dotées d'une personnalité morale sur l'angle juridique, de moyens financiers et d'un organe délibérant. Quant à la déconcentration, elle renvoie à une représentation du pouvoir central. Dans cette logique, le pouvoir central se représente dans toutes les régions afin de mieux les contrôler et administrer dans plusieurs domaines comme celui éducatif, sécuritaire, etc.

Le Mali à son indépendance hérita de cinq communes de plein exercice. D'ailleurs, la Constitution du 22 septembre 1960 en article 40 a jeté les bases du nouveau découpage territoriale en ces termes : « Les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tributs nomades, les communes, les villages et les fractions nomades ». Cependant, les problèmes politiques dus à l'éclatement de la Fédération du Mali et la rébellion au Nord avaient empêché la mise en œuvre de cette politique de décentralisation sous la première République (1960-1968), en instaurant une politique de centralisation du pouvoir. Ces collectivités territoriales qui sont en fait des subdivisions administratives qui devraient en principe s'administrer librement par des élus locaux, sont dirigées par des représentants du pouvoir. Cette centralisation du

pouvoir va se renforcer sous la deuxième République (1968-1991). Sous la troisième République, même si la Conférence nationale de 1992 a réaffirmé la volonté de la gestion décentralisée de l'Etat, le texte reste muet sur la redéfinition des prérogatives des institutions existantes, la création de nouvelles institutions, etc. Cette conception politique de la décentralisation au Mali fut supplantée par celle dite technocratique basée sur le découpage administratif, le principe de tutelle et une conception administrative de la notion de village. C'est justement de cette conception que vient le découpage de l'Etat en commune, cercle et région, qui sont en fait des démembrements de l'Etat. Depuis 1999, les collectivités territoriales se sont installées suite à l'achèvement du découpage territorial et la création du cadre juridique. Le transfert de compétences dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique fut prévu par des textes réglementaires. L'implémentation de cette politique de décentralisation fut gérée par la direction nationale des collectivités territoriales (DNCL), l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) et la Mission d'aménagement du territoire (MAT)⁶. Une série de dispositions juridiques fut aussi mise en place en vue d'une meilleure gestion territoriale⁷.

⁶ Confer « La décentralisation en souffrance au Mali : le « transfert de compétences » en difficulté », disponible sur agter.org/bdf/fr/corpus, consulté le 21 juillet 2020 entre 07 heures et 08 heures.

⁷ Il s'agit entre autre de la loi n° 66-9/AN-RM du 2 mars 1966 portant Code municipal du Mali qui uniformise le statut des 13 communes existants sous le régime de plein exercice, l'ordonnance n° 77-44/CNML du 12 juillet 1977 du Conseil militaire de libération qui avait procédé à un nouveau découpage administratif, la loi n° W95-034/PM-RM du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales, la loi n° 95-022/PMRM du 30 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales, le décret n° 95-210P-RM du 30 mai 1995 qui détermine les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, le décret n° 96-084/P-RM du 20 mars 1996 qui détermine les conditions et les modalités de la mise à disposition des collectivités décentralisées des services déconcentrés de l'Etat, la loi n° 96-50/PM-RM du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités

Au Niger, la situation est identique. Des dispositions juridiques furent mises en place afin d'assurer une décentralisation efficace et efficiente. Relativement à cette donnée, on relève la loi de 1961, celle de 1964 et celles de 1996, réaménagées en 2001. En effet, la loi n° 61-50 du 31 décembre 1961, portant organisation des circonscriptions territoriales a transformé les cercles et subdivisions hérités de la période coloniale en circonscriptions territoriales dotées de la personnalité morale et d'une autonomie financière. Elles sont dirigées par un conseil de circonscription élu au suffrage universel pour une durée de cinq ans. Cette loi fut complétée par celle n° 64-023 du 17 juillet 1964, qui porte création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. Le premier article de cette loi divise le Niger en départements subdivisés en arrondissements, subdivisés en communes (M. Danda 2004 : 96-97).

L'organisation territoriale prévue par la réforme des années 2000 portant sur la décentralisation au Niger consacre le découpage des collectivités territoriales à trois niveaux à savoir : la région, le département et la commune. Cette réforme donne à la région un statut de collectivité territoriale intermédiaire entre l'Etat et le département. Elle promeut le développement économique, social et culturel et est gérée par le conseil régional qui est un organe délibérant élu au suffrage universel. Cette réforme fait du département une collectivité territoriale qui assure la coordination des programmes de développement mis en place par la région. Le département est chapeauté par un conseil départemental, organe délibérant, élu au suffrage universel. La commune, collectivité de base, assure l'exécution des actions de développement au niveau du terroir et fournit les services et équipement de proximité (M. Danda 2004 : 129-130).

Ce développement montre à suffisance que le Mali et le Niger ont opté pour une décentralisation de leur territoire. Cependant, à y regarder de plus près, on s'aperçoit surtout dans le cas malien que ces dispositions juridiques sont restées en général non appliquées. Sur le

territoriale, la loi n° 96-051 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales des communes, etc. (B. KASSIBO 1997).

plan technique, les litiges liés aux différents découpages territoriaux ne sont pas réglés ; les prérogatives du personnel administratif des collectivités et des élus locaux ne sont pas clairement définies. Sur le plan politique, le degré d'autonomie des institutions locales n'est pas clairement défini dans la mesure où les limites de la tutelle ne sont pas clairement définies. C'est l'exemple des élus communaux et des préfets dont les prérogatives semblent se chevaucher en ce qui concerne la définition du budget. Le processus de transfert de compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités connaît aussi des blocages. Les collectivités territoriales manquent de financement et leurs dirigeants ne disposent pas de prérogatives⁸.

Les états généraux de la décentralisation qui ont lieu en 2013 ont relevé les défis de la décentralisation au Mali comme suit : le financement des projets des collectivités territoriales, les pouvoirs des élus régionaux, locaux et communaux, le transfert des compétences, la régionalisation territoriale, et les rôles et les prérogatives des représentants de l'Etat ou des autorités traditionnelles dans la gestion publique (L. Nze-Bekale 2017).

La déconcentration qui est un processus par lequel l'Etat étale ses lieux de pouvoirs dans toutes les régions n'est pas une réalité surtout au Mali. En effet, au Nord Mali, on note une quasi absence de l'Etat. Kidal qui est une zone de peuplement touareg, Tombouctou celle des Maures et Gao celui des Songhaï sont des régions géographiquement et politiquement isolées dans la mesure où la présence de l'Etat relève pour le moins qu'on puisse dire du symbolique.

En définitive, la centralisation des pouvoirs et la concentration des lieux de pouvoir dans les capitales entament une gestion efficace des territoires nigérien et surtout malien. Toute cette situation décrite fut la source des problèmes sécuritaires qu'a connus le Sahel de 1990 à 2013. Ces problèmes sécuritaires sont consécutifs aux vieux conflits qui opposent les Touaregs aux Etats malien et nigérien sur lesquels est venu se greffer le terrorisme.

⁸ Confer « La décentralisation en souffrance au Mali : le « transfert de compétences » en difficulté », disponible sur agter.org/bdf/fr/corpus, consulté le 21 juillet 2020 entre 7 heures et 8 heures.

III. Conflits touaregs au Mali et au Niger des années 1990 et 2012

De périodiques conflits majeurs avaient opposé les Touaregs aux Etats maliens et nigériens entre 1990 et 2012.

A. Conflits touaregs au Mali et au Niger de 1990 à 1997

De 1990 à 1997, des conflits armés avaient opposés les Touaregs aux Etats maliens et nigériens. Le Mali et le Niger ont connu simultanément des conflits touaregs pour diverses raisons. Ces deux Etats furent tous des colonies françaises et sur le plan humain sont peuplés par des mêmes groupes ethniques à savoir : les Touaregs, les Maures, les Songhaï, les Arabes, etc.

Les conflits touaregs des années 1990, au-delà des raisons précédemment évoquées, ont pour cause immédiate le retour des jeunes qui à cause de la précarité due à la sécheresse se sont exilés en Libye et en Algérie où ils ont reçu une formation militaire ; certains furent utilisés comme des mercenaires par la Libye lors de la guerre qui l'avait opposée au Tchad. De retour dans leur pays avec leurs armes, ils vont s'organiser pour affronter leur Etat. Et c'est au Niger que les hostilités avaient débuté. En effet, le 7 mai 1990, ils attaquent le poste de gendarmerie de Tchintabaraden au Niger. Après cette attaque, certains jeunes Touaregs avaient traversé la frontière pour se réfugier au Mali où ils furent arrêtés et enfermés à Ménaka. Le 29 juin, les jeunes Touaregs maliens attaquèrent le poste de gendarmerie de Ménaka afin de procéder à la libération de leurs frères. Cette attaque, suivie de représailles de l'armée malienne fut le début d'une guerre au bilan macabre en termes de pertes en vies humaines. Au Niger, les chiffres sont à géométrie variable ; les autorités évoquent 70 morts, les organisations internationales s'occupant des droits humains font état de six cents morts et les Touaregs d'un millier de morts (M. Dayak 1992 : 90)⁹. Cette question touarègue a fait l'objet de débat lors de la Conférence nationale nigérienne du 29 juillet 1991, où les Touaregs

⁹ https://gitpa.org/Dvd/pj/TOUAREG/TouaregC4_1.pdf, consulté le 20 août 2020 entre 16 heures et 17 heures.

ont évoqué l'idée d'autonomie de leur territoire. Cette position touarègue fut rejetée au profit de la mise en place d'une politique de décentralisation. Cette donne a envenimé la situation au point que le 19 octobre 1991, les Touaregs créent le Front de libération de l'Azawad et de l'Air (FLAA)¹⁰ qui procède à des attaques. Les affrontements vont se multiplier rendant la situation complexe entre 1995 et 1996. Cependant, la médiation algérienne a permis la signature d'un accord de paix le 28 novembre 1997 à Alger.

Pour la paix au Mali, des rencontres de hauts niveaux furent organisées, en l'occurrence celle du 8 au 9 septembre 1990 avec la participation des présidents algérien Chadli Bendjedid, libyen Mouammar Kadhafi, nigérien Ali Seïdou et malien Moussa Traoré. Le 6 janvier 1991 a débuté en Algérie une négociation directe avec la rébellion. Cette question sera également débattue lors de la Conférence nationale du 29 juillet au 12 août 1991. Ainsi, de rencontres en rencontres, on est arrivé en 1992 à l'intégration dans l'armée malienne de 640 rebelles touaregs répartis comme suit : 32 officiers, 67 sous-officiers et 424 hommes de rang¹¹.

En 1994, la fréquence des attaques touarègues a donné lieu à la création du Mouvement patriotique Ganda Koye composé des populations sédentaires du Nord-Mali. Ce mouvement et les Touaregs vont sans cesse s'affronter au point où en 1995, la communauté internationale va aider le Mali dans ses efforts d'instauration de paix. C'est dans cette optique que le 27 mars 1996, a eu lieu la cérémonie de la « Flamme de la paix Tombouctou » où 3 000 armes furent brûlées¹².

Au Mali, des années après, la précarité dans laquelle vivent les populations du Nord semble stable. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, en 2006, débute une autre rébellion touarègue.

¹⁰ D'après les travaux de M. DAYAK (1992), cette organisation dispose de 500 à 600 combattants.

¹¹ https://gitpa.org/Dvd/pj/TOUAREG/TouaregC4_1.pdf, consulté le 20 août 2020 entre 16 heures et 17 heures.

¹² https://gitpa.org/Dvd/pj/TOUAREG/TouaregC4_1.pdf, consulté le 20 août 2020 entre 16 heures et 17 heures.

B. Mali : du conflit touareg au terrorisme au Sahel (2006-2013)

Dans le cadre de la résolution des conflits qui l'opposaient aux Touaregs, l'Etat malien avait pris des engagements dont les points fondamentaux portaient sur l'intégration des rebelles touaregs dans l'armée et l'administration, et l'accord d'un statut particulier au Nord par le biais d'une politique ambitieuse de décentralisation. C'est cette donne qui avait entraîné l'organisation des premières élections communales en 1999. Cependant, le respect de ces engagements nécessite des moyens financiers dont l'Etat malien ne disposait pas. Cette situation ajoutée aux lourdeurs administratives va rendre caduques ces engagements pris par l'Etat malien au grand désarroi des Touaregs.

C'est dans ce contexte qu'une rébellion éclata le 23 mars 2006. Or, cette rébellion s'inscrit dans un contexte tout à fait particulier dû à l'installation d'Aqmi dans la région. La rivalité à l'époque entre Aqmi et les rebelles touaregs entraînait une instabilité dans la zone qui força l'Etat malien à négocier avec les Touaregs grâce à la médiation algérienne qui a abouti à un accord signé à Alger en juillet 2006 qui reprenait les points fondamentaux du pacte national. Ce nouvel accord devient caduc suite au manque de moyens financiers auquel fait face l'Etat malien. Les Touaregs vont dénoncer cette situation en se réorganisant. Ces rebelles touaregs vont profiter d'une embellie économique due au commerce illicite (de drogue, d'armes, de carburant, d'humains, etc.) et de la chute du Guide libyen Mouammar Kadhafi. Le 15 octobre 2011 naquit le Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA). Le MNLA va se fusionner avec d'autres groupes touaregs tels que le Mouvement national de l'Azawad (MNA), composé de jeunes Touaregs urbains et scolarisés et le Mouvement touareg du Nord-Mali (MTNM) qui est une fraction armée. Cette fraction, opposée à toute négociation avec l'Etat malien et appuyée par des militaires déserteurs de l'armée malienne et des combattants revenus de la Libye avec des armes lourdes, ayant pris acte du manque d'application effective de l'accord d'Alger décide d'entrer en guerre. Au bout de quelques mois de combats, l'armée malienne battue, abandonna ses positions, des armes, des munitions,

des véhicules blindés que récupérèrent les rebelles qui dans leur mode opératoire furent appuyés par les troupes d'AQMI qui s'illustraient par l'égorgeage des militaires maliens. Cette donne a permis au MNLA de s'emparer de toutes les régions du Nord en particulier Kidal, Gao et Tombouctou. Profitant de la fragilité de l'Etat malien secoué par un coup d'Etat militaire intervenu le 22 mars 2012 renversant Ahmadou Toumani Touré, le MNLA proclama l'indépendance de l'Azawad le 6 avril 2012 amputant l'Etat malien de plus de la moitié de son territoire.

Cependant, la plus grande force du MNLA qui lui vient des groupes terroristes tels que Ansar Dine, AQMI et le MUJAO, devient assez rapidement une grande faiblesse dans la mesure où ils n'avaient pas les mêmes visions. Le MNLA se veut une organisation politico-militaire alors que ces groupes terroristes s'opposent à la laïcité au profit de l'application de la charia. Ces derniers se fédérèrent pour battre le MNLA. Ceci étant, Ansar Dine dirigé par Iyad Ag Ghali, aidé par AQMI et le MUJAO vont battre le MNLA ; ses troupes furent chassées des villes. Fragilisé par cet affront, le MNLA se disloqua et une partie de ses troupes rejoint Ansar Dine¹³ dont le traitement de ses troupes est plus reluisant¹⁴.

L'intervention de l'armée tchadienne, française, malienne et nigérienne a mis en déroute les groupes terroristes et remis en selle le MNLA. Ansar Dine se disloqua et une partie forme le Mouvement islamique de l'Azawad (MIA) qui opta pour une solution politique et rejoint les MNLA. Du coup, il ne reste que AQMI, le MUJAO et quelques combattants loyales à Iyad Ag Ghali qui ont du mal à résister face à la puissance de feu des armées tchadienne, française, nigérienne et malienne. Ceci étant, l'Etat malien commence par récupérer certaines parties de son territoire tombées aux mains des Touaregs. Face à cette grande désillusion, des chefs de fractions et

¹³ Il offrait 300000 Fcfa aux nouveaux venus plus les primes d'opérations militaires, disponible sur <https://journals.openedition.org/echogeo/13466>, consulté le 2 septembre 2020 entre 16 heures et 17 heures.

¹⁴ <https://journals.openedition.org/echogeo/13466>, consulté le 2 septembre 2020 entre 16 heures et 17 heures.

certaines autorités traditionnelles touaregs créèrent à l'issue d'une grande assemblée tenue à Kidal, le 5 mai 2013, le Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA) qui est entré en discussion avec les l'Etat malien. Un accord de paix fut signé le 18 juin 2013 à Ouagadougou par l'Etat malien représenté par le ministre de l'Administration territoriale, le colonel Moussa Sinko Coulibaly, par Bilal Ag Acheriff qui a représenté le MNLA et Algabass Ag Intalla, représentant du HCUA¹⁵. Cet accord de paix n'instaure qu'une accalmie. Derrière ce calme apparent couvent des frustrations et des ressentiments touaregs car leurs revendications sont restées en l'état.

*

* *

En définitive, de 1990 à 2013, le Mali, le Niger et le Nigeria (le nord bien entendu) ont connu une litanie de conflits armés. Une analyse fine de ces conflits montre que l'option militaire implémentée par ces Etats qui parfois sont aidés par la communauté internationale s'est avérée inefficace. Ces conflits sont essentiellement liés à des questions de représentations exacerbées par la mal gouvernance territoriale à la fois politique et militaire et la faillite de ces Etats concernés.

Les différentes opérations militaires ont apporté une accalmie. Derrière cette situation couvent de violentes rebellions. Un conflit lié à la mal gouvernance territoriale et à des questions de représentation ne peut pas être réglé durablement par les armes.

¹⁵ <https://journals.openedition.org/echogeo/13466>, consulté le 2 septembre 2020 entre 16 heures et 17 heures.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AAPENGNUO MWEYANG CL., « La mauvaise interprétation des conflits ethniques en Afrique », *CESA Briefing sur la sécurité*, 2010.
- CLAUDOT-HAWAD H. , *Eperonner le monde. Nomadisme, cosmos et politique chez les Touaregs*, Aix-en-Provence, Edisuds, 1998.
- DANDA M., *Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger : le cas de Damagaram*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2004, p. 428.
- DAYAK M., *Touareg, la tragédie*, Lattès, 1992.
- DEYCARD F., *Les rebellions touarègues du Niger : Combattants, mobilisations et culture politique*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux, 2011, p. 552.
- DJINDJERE D., « Démocratie et structure hiérarchique : une nouvelle gouvernance pour le secteur de la sécurité de l’Afrique », *Bulletin de la sécurité en Afrique* n° 8, 2010.
- DJIBO M., « Rébellion touarègue et question saharienne au Niger », *Autre part* n° 23, 2002, p. 135-156.
- GODIN-BILODEAU S., *La décentralisation au Mali : Mutations politiques locales et changements sociaux*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec (Montréal), 2010, p. 182.
- KASSIBO B., « Mali : une décentralisation à double vitesse ? Ka mara la segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison », FAY Claude (ed), KONE Y. F.(ed), QUIMINAL C. (ed) *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, Bamako : IRD, ISH, 2006, p. 67-95.
- NDIMINA-MOUGALA A-D., *Les conflits identitaires ou ethnopolitiques africains au XX^e siècle : caractéristiques et manifestations* », *Presses Universitaires de France*, n° 248, 2012, p. 97-119.
- NZE-BEKALE L., *Crise de l’Etat et conflit identitaire : la contribution de la décentralisation à la reconstruction post conflit de l’Etat après le coup d’Etat de 2012 au Mali*, Institut de Recherche et d’Enseignement sur la Paix, Note de recherche, 2017, p. 15.

-RACKZA W., « Le conflit ethnique : sa nature et les moyens de sa prévention par la communauté internationale », *Relations internationales*, n° 88, 1996, 397 p.

Webographie

-B. KASSIBO, « La décentralisation au Mali : Etat des lieux », in *Bulletin de l'APAD*, 1997, p. 1-20., disponible sur <http://journal.openedition.org/apad/579>

-*Le conflit touareg au Mali et au Niger*, Rapport du groupe GITPA, disponible sur : <https://www.gitpa.org>, consulté le 08 mai 2019 entre 5 heures et 6 heures.

« Boko Haram, l'insurrection sur les terres d'un ancien empire islamique » publié le 27 février 2015 à 09 heures 30 par AFP et disponible sur

<https://www.jeuneafrique.com/depeches/225099/politique/boko-haram-linsurrection-sur-les-terres-dun-ancien-empire-islamique/>, consulté le 19 avril 2019 entre 10 heures et 11 heures.

« Composition ethnique du Nigeria », disponible sur www.axl.cefan.ulaval.ca, consulté le 2 mai 2019 entre 3 heures et 4 heures.

-« La décentralisation en souffrance au Mali : le « transfert de compétences » en difficulté », disponible sur agter.org/bdf/fr/corpus, consulté le 21 juillet 2020 entre 7 heures et 8 heures.

-« Décentralisation au Sahel : leçons, questions, défis », disponible sur https://www.iedafrique.org/IMG/pdf/MDW_2_web_final.pdf, consulté le 28 mai 2019 entre 18 heures et 19 heures.

-https://gitpa.org/Dvd/pj/TOUAREG/TouaregC4_1.pdf, consulté le 20 août 2020 entre 16 heures et 17 heures.

-<https://journals.openedition.org/echogeo/13466>, consulté le 2 septembre 2020 entre 16 heures et 17 heures.

-<https://africacenter.org/fr/spotlight/les-defis-de-securite-fondamentaux-que-le-nigeria-doit-relever-quatrieme-defi-boko-haram/>, consulté le 23 août 2020 entre 5 heures et 6 heures.

**ACCES AUX RESSOURCES NATURELLES ET CONFLITS EN
MILIEU RURAL. REFLEXION SUR LE POIDS DE L'HISTOIRE
DANS LA MULTIPLICATION DES CONFLITS LIES A
L'ORPAILLAGE CLANDESTIN
EN COTE D'IVOIRE**

**Dr YEO Domé Francis,
enseignant-chercheur à l'Université Alassane Ouattara
de Bouaké Côte d'Ivoire**

La multifonctionnalité reconnue à la terre a toujours fait d'elle l'objet de nombreuses convoitises¹. Dans les pays agricoles, elle constitue la source principale de richesse aussi bien pour l'État que les personnes privées. On comprend alors la compétition pour l'acquisition et le contrôle de cette source de richesses ainsi que tout ce que cela donne d'observer comme conséquences. En Côte d'Ivoire, cette compétition se fait sur fond d'opposition entre la propriété au sens du Code civil définie comme « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »², et les droits fonciers coutumiers, entendus au sens de cette étude, comme des droits détenus en vertu des coutumes et traditions ancestrales. Jusqu'en 1998, la compétition était marquée par la négation des droits fonciers coutumiers par l'État moderne³, donnant ainsi lieu à de

¹ D. F. YEO, *Concessions minières et droit fonciers coutumiers en Côte d'Ivoire : de 1899 à 2019*, Thèse de Doctorat en Droit, Université Alassane Ouattara, Bouaké-Côte d'Ivoire, 2019, p. 14.

² Art. 544 du Code civil.

³ L'État moderne s'entend de l'État colonial puis de l'État ivoirien indépendant.

nombreux conflits expression de la résistance des populations autochtones aux vellétés d'accaparement foncier de l'État. Depuis l'adoption de la loi n° 98-750, le législateur ivoirien reconnaît expressément les droits fonciers coutumiers sans que cette reconnaissance ne mette un terme aux conflits.

Outre les conflits opposant l'État aux communautés détentrices de droits coutumiers, et ceux mettant aux prises les communautés entre elles-mêmes à l'occasion notamment de conflits dits intercommunautaires ou encore intergénérationnels, le gouvernement ivoirien observait déjà en 2016 dans sa déclaration de politique foncière rurale l'émergence de nouveaux types de conflits dont les conflits liés à l'exploitation minière⁴.

Concourant à l'exacerbation de la pression foncière en milieu rural, les conflits liés à l'exploitation minière sont de plusieurs ordres et peuvent être classés suivant le caractère industriel ou non de l'exploitation. La présente étude s'intéresse surtout aux conflits liés à l'orpaillage. Encore appelé exploitation artisanale de l'or, l'orpaillage est la recherche et l'exploitation de l'or suivant des méthodes et procédés manuels et traditionnels⁵. Rigoureusement encadrée par le législateur ivoirien, la réalisation de cette activité en marge des procédures légales d'autorisations et sa pratique en dehors des règles du métier en utilisant les produits prohibés par la loi minière sont qualifiées d'orpaillages clandestins et sanctionnées. Malgré cet encadrement et les nombreux efforts des autorités ivoiriennes visant à la rationaliser, la pratique de l'orpaillage en Côte d'Ivoire reste fortement dominée par la clandestinité, emportant ainsi des effets qui ne sont pas toujours recherchés. En plus des mutations socio-économiques, il est la cause de conflits de nature diverse, accompagnés très souvent de morts d'homme et de nombreux dégâts

⁴ Direction du foncier rural du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Déclaration de politique foncière de la Côte d'Ivoire, janvier 2017, p. 9.

⁵ D. GOH, « L'exploitation artisanale de l'or en Côte d'Ivoire : la persistance d'une activité illégale », *European Scientific Journal*, vol. 2, n° 3, édition 2016, p. 19.

matériels, dans les périphéries des sites miniers. Si l'actualité sociopolitique de ces dernières années en Côte d'Ivoire montre l'acuité de ces conflits et la menace qu'ils représentent pour l'équilibre économique et social des régions concernées, il est important de relever que les hypothèses de leurs latences sont les plus nombreuses. Cette situation compromet sérieusement la politique minière de la Côte d'Ivoire qui ambitionne de faire du secteur minier un moteur de croissance économique majeur au regard de l'importance de son potentiel géologique et minier. Dans ces conditions, la détermination des causes de ces conflits se présente comme un impératif non seulement pour la résolution des conflits existants, mais surtout pour l'évitement de ceux qui sont latents.

La Côte d'Ivoire à l'instar de toute société est le produit de l'histoire. Aussi, est-il nécessaire pour une meilleure intelligibilité de certaines préoccupations actuelles de recourir à l'histoire. Dans ce sens, la présente étude prétend rechercher dans l'histoire de la Côte d'Ivoire et singulièrement celle des rapports de l'homme aux ressources naturelles en particulier, des explications rationnelles à la multiplication des conflits liés à l'orpaillage clandestin. Par ailleurs, en raison de son passé, « la Côte d'Ivoire, dans ses dimensions territoriales et administratives, est une création de la colonisation française et que, pour cette raison, l'on a toujours fait peser l'entière responsabilité du déséquilibre actuel sur les pratiques de l'exploitation économique de l'époque, mais aussi, et surtout parce que cette période nous a légué des documents écrits pouvant faciliter la reconstitution de la vérité historique dans ce domaine »⁶. C'est donc à juste titre que pour l'explication de la multiplication des conflits liés à l'exploitation minière et singulièrement à l'orpaillage, nous avons choisi de sonder le passé. Ainsi, notre analyse s'articule autour de la question suivante : quelle est la part de l'histoire dans la multiplication des conflits fonciers liés à l'orpaillage ? Autrement dit,

⁶ J. I. GUEHI, « La politique coloniale de protection de la nature en Côte d'Ivoire (1900-1958) », in *Revue française d'histoire d'outre-mer*, Tome 80, n° 298, 1^{er} trimestre 1993, p. 84.

dans quelle mesure l'histoire participe-t-elle à la multiplication des conflits liés à l'exploitation artisanale de l'or ?

Historiquement, plusieurs hypothèses peuvent expliquer la multiplication de ces conflits. Les finalités assignées à la colonisation française ont eu pour corollaire l'importation sur le continent africain de règles d'accès et de gestion des ressources naturelles métropolitaine, mises en œuvre dans le cadre d'une politique de domination et d'exploitation à outrance des territoires colonisés. La réception de ces règles par les indigènes ne s'est pas toujours faite sans heurts. Dans le domaine des ressources naturelles tréfoncières, la propriété étatique du sous-sol et de son contenu, héritée de la colonisation, est aujourd'hui de plus en plus contestée (I). De même, les politiques économique et sociale léguées par le colonisateur aux autorités de la Côte d'Ivoire indépendante, face aux évolutions sociétales, constituent de réels facteurs d'aggravations des tensions déjà existantes (II).

I. Des conflits provoqués par l'illégitimité historique de la propriété étatique des ressources tréfoncières

L'analyse de la situation conflictuelle dans les zones d'orpaillage révèle un régime minier légal méconnaissant les traditions africaines (A). Longtemps toléré, ce régime illégitime est de plus en plus contesté par les communautés (B).

A. Un régime minier légal méconnaissant les traditions africaines

Le régime minier ivoirien est hérité de la colonisation, et plus précisément de la législation minière élaborée par la métropole pour ses possessions d'outre-mer⁷. Amené à doter ses possessions en Afrique d'un régime minier susceptible de favoriser au mieux la recherche et l'exploitation des mines, le législateur colonial s'est vu confronté à cette diversité de conception de la propriété des mines,

⁷ Notamment par le décret du 6 juillet 1899 réglementant la recherche et l'exploitation des mines dans les colonies ou pays du protectorat de l'Afrique continentale, autres que l'Algérie et la Tunisie

parmi lesquels il ne devait faire qu'un choix. Il a opté pour le régime domanial à travers le décret du 6 juillet 1899, qui faut-il le rappeler était applicable à l'ensemble des colonies ou pays du protectorat de l'Afrique continentale, autres que l'Algérie et la Tunisie. La règle de droit servant toujours les intérêts de celui qui l'édicte, ce texte va servir à la négation des coutumes indigènes relatives au statut et à la gestion des ressources minières dans cette partie du continent. Repris par les décrets miniers coloniaux successifs et confirmé par les Codes miniers de la Côte d'Ivoire indépendante, le régime minier institué par l'État moderne méconnaît les traditions africaines.

En effet, il opère un bouleversement des rapports de l'homme aux ressources contenues dans le sous-sol avec la consécration du principe de la séparation du régime foncier et du régime minier. Sous la colonisation, le régime de la séparation ainsi consacré niait tout droit aux indigènes sur les ressources contenues dans leur sous-sol, et ne leur reconnaît que des droits résiduels d'exploitation. Si le Code minier de 1964 n'a pas repris les réserves faites en faveur des détenteurs de droits coutumiers, les Codes miniers de 1995 et de 2014 font de l'État le propriétaire exclusif du sous-sol ivoirien. À ce titre, il est seul habilité à délivrer des droits miniers aux particuliers.

Cette séparation des régimes foncier et minier déroge à bien des égards aux coutumes africaines. En ce qui concerne le statut de la terre, rappelons que dans les traditions africaines la nature sacrée de la terre touche nécessairement les minerais qu'elle contient⁸. Et parlé de « sacralité » de la terre ou des ressources minières qui y sont contenues, c'est leur conférer un caractère ou des propriétés religieuses, divines. En d'autres termes, c'est dire que la terre et les ressources minières dont elle regorge revêtent des réalités qui dépassent l'esprit ou l'entendement humain pour se loger dans l'univers métaphysique. Les coutumes africaines opérant une extension du statut de la terre aux éléments qu'elle contient soumettent logiquement le fond et le tréfonds à un régime juridique unique. Et c'est en vertu de cette unicité de régime, le chef de terre où

⁸ G. NIANGORAN BOUAH, « L'idéologie de l'or chez les akans », *op. cit.*, p. 127-128.

chef du village selon le cas, est le détenteur exclusif du pouvoir d'administration des terres et des ressources qui y sont contenues.

Ainsi, en attribuant la compétence exclusive à l'administration de délivrer les droits miniers et de mener tous les actes de gestion relatifs aux mines, le régime minier dit moderne déroge profondément aux traditions africaines.

Dans le même sens, la réglementation de l'exercice des activités minières méconnaît le principe de l'organisation statutaire des sociétés traditionnelles africaines, qui réserve l'exploitation minière à des groupes sociaux bien déterminés⁹. De manière plus générale, le régime d'exploitation institué par l'État moderne n'intègre pas la sacralité de la terre et des ressources minières comme le prévoient les coutumes africaines à travers notamment l'accomplissement de sacrifices rituels, préalablement à toute activité¹⁰ où l'interdiction de l'exercice d'une activité minière par certaines catégories en fonction de leur statut ou de leur condition dans la société.

Si la méconnaissance des coutumes locales par la législation minière a longtemps été tolérée par les populations autochtones, elle est désormais de plus en plus contestée surtout pour ce qui est de la propriété étatique des ressources tréfoncières.

B. La contestation tardive de la propriété étatique des ressources tréfoncières par les acteurs locaux

Aux termes des réglementations successives qu'a connues le pays, l'exercice de l'activité minière est soumis à un encadrement plus ou moins strict suivant le type d'exploitation.

Sous la colonisation, la législation prévoyait des réserves en faveur des indigènes en ces termes: « les indigènes conservent leur droit

⁹ *Ibid.*, p. 122.

¹⁰ Dans ce sens G. NIANGORAN BOUAH rapportait que, s'il advenait qu'un individu se trouve en présence d'or dans la nature, « avant de s'emparer de ce métal frais, il convient de l'arroser du sang sacrificiel d'un poulet, d'un mouton ou même de quelques gouttes de sang de celui qui est témoin du phénomène G. NIANGORAN BOUAH, « L'idéologie de l'or chez les akans », *op. cit.*, p. 128.

coutumier d'exploiter les gîtes superficiels d'or et de sel jusqu'à la profondeur à laquelle ils peuvent atteindre suivant les conditions de chaque gisement avec leurs procédés actuels. Nul permis d'exploration, de recherche ou d'exploitation ne peut donner le droit d'entraver ces travaux»¹¹. Par cette disposition, le législateur reconnaissait expressément des droits miniers aux populations autochtones des colonies d'Afrique continentale en dehors de l'Algérie et la Tunisie. Ces réserves ainsi faites aux populations autochtones ne concernaient initialement que les gîtes superficiels d'or et de sel qui n'étaient valables seulement pour des exploitations qui existaient déjà au moment de l'entrée en vigueur du décret du 6 juillet 1899¹². Selon Seydou Keita, « l'application de ce décret a été source de nombreux conflits et le législateur colonial dut intervenir à nouveau pour mettre fin à une situation qui compromettait les intérêts des exploitants européens »¹³. Avec la réforme de 1924, deux innovations majeures sont à relever. La première est relative à la détermination, par avance, des périmètres réservés par des arrêtés locaux, ce qui permettait la prise en compte des spécificités de chaque colonie et l'évitement des risques d'arbitraire que le décret antérieur entretenait. La seconde concerne l'élargissement du nombre des substances concernées par la réserve. Avec la réforme, les indigènes pouvaient dans l'étendue des périmètres qui leur étaient réservés s'adonner à l'exploitation de tous types de substances minérales. Toutefois, les indigènes bénéficiant des réserves prévues par cette disposition demeuraient les originaires des périmètres visés.

Tant que le colonisateur garantissait aux indigènes qui avaient une tradition minière, le droit de continuer leur exploitation suivant les méthodes traditionnelles dont ils disposaient, il s'assurait du respect de sa législation. Le législateur minier de la Côte d'Ivoire

¹¹ L'article 9, alinéa 1 et 2 du décret du 6 juillet 1899.

¹² Cette dernière condition n'est certes pas expressément formulée dans l'article 9 du décret du 6 juillet précité, toutefois, elle peut être déduite de la logique et surtout de la formulation de l'article 17 du décret du 24 octobre 1924 précité.

¹³ S. KEITA, *Etude sur les mines artisanales et les exploitations minières à petite échelle au Mali*, IIED, WBCSD, 2001, p. 29.

indépendante se démarque cependant du législateur colonial. Il ne prévoit aucune réserve en faveur des populations autochtones et soumet l'exploitation minière à un encadrement plus ou moins strict suivant le type d'exploitation.

Dans ce sens, le Code minier de 1995 puis celui de 2014 conditionnent l'exercice de l'exploitation artisanale de l'or à l'obtention d'une autorisation. Au terme de l'article 65 de la loi n° 2014-138 du 24 mars 2014 précité¹⁴, « l'autorisation d'exploitation artisanale est accordée par arrêté du ministre des Mines aux seules personnes physiques de nationalités ivoiriennes, sociétés coopératives à participation ivoirienne majoritaire ; petites et moyennes entreprises (PME) de droit ivoirien dont le capital est à majorité, ivoirien »¹⁵. En d'autres termes, les personnes physiques non ivoiriennes sont interdites d'exercer l'exploitation artisanale. Pour s'adonner à l'exploitation minière artisanale, la loi fait obligations à ces personnes de se constituer en société coopérative¹⁶ à participation ivoirienne majoritaire ou en PME de droit ivoirien¹⁷. À travers ces dispositions, le Code minier ivoirien cherche à garantir une plus grande participation des nationaux aux activités d'exploitation¹⁸. Concernant justement les personnes physiques ivoiriennes, l'exercice par eux de l'une de ces

¹⁴ Ces deux dispositions reprennent pour l'essentiel, le contenu de l'article 43 de la loi n° 95-553 du 18 juillet 1995 portant Code minier.

¹⁵ Cette dernière catégorie ne vaut que pour l'exploitation minière semi-industrielle.

¹⁶ « La société coopérative est un groupement autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs, au moyen d'une entreprise dont la propriété et la gestion sont collectives et où le pouvoir est exercé démocratiquement et selon les principes coopératifs (...) », Cf. article 4 de l'acte uniforme OHADA relatif au droit des sociétés coopératives.

¹⁷ « La petite et moyenne Entreprise est une entreprise qui emploie en permanence moins de deux cents personnes et qui réalise un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur ou égal à un milliard de francs CFA », Cf. art. 2. décret n° 2012-05 du 11 janvier 2012 portant définition de la petite et moyenne entreprise.

¹⁸ R. N'GUESSAN, « Paysans sans terres », *Fraternité matin* n° 9212 du jeudi 29 juin 1995, p. 13.

activités est subordonné à l'obtention d'une autorisation délivrée par l'État représenté par le ministre des Mines¹⁹.

Dans la pratique, les dispositions légales sur la compétence pour l'attribution des autorisations d'exploitation ne sont pas respectées. Plusieurs pratiques informelles de distribution et d'exercice de droits miniers existent en marge du dispositif légal. Il s'agit notamment de l'exercice de l'exploitation artisanale par des personnes physiques non ivoiriennes sur le fondement d'autorisation accordée par des détenteurs coutumiers, ou encore de l'exploitation par ces derniers eux-mêmes. L'ampleur du non-respect de la législation en matière d'exploitation artisanale de l'or est telle que le sujet s'est invité dans le débat politique.

En tout état de cause, si ces orpailleurs clandestins arrivent à s'installer et à mener leurs activités, c'est très souvent avec la complicité de détenteurs coutumiers qui, se considérant propriétaires de la terre, repartissent les périmètres miniers à leurs hôtes lorsqu'ils ne s'adonnent pas eux-mêmes à l'exploitation. Ainsi, il ressort des travaux d'investigation de Goh Denis en matière d'exploitation artisanale de l'or dans le Yaourè que les orpailleurs ne disposent d'aucune autorisation officielle en dehors de la convention d'exploitation de parcelle à des fins d'orpaillage qui les lie aux propriétaires terriens²⁰. Sur justement ces conventions, une référence à l'article 3 du Code minier de 2014 donne de constater, au niveau de l'objet, une confusion relative à l'étendue des droits détenus par les détenteurs coutumiers. Alors que le rôle de ces derniers devait se limiter à la détermination des modalités d'accès à leur patrimoine foncier²¹, ils s'arrogent, à travers ces conventions, le droit de conférer des droits d'exploitation des ressources aurifères. Loin de toute considération politique, ces pratiques clandestines se présentent

¹⁹ Sur la question, Voir article 43 alinéa 1^{er} de la loi n° 95-553 du 18 juillet 1995 portant Code minier et les articles 53 et 65 de la loi n° 2014-138 du 24 mars 2014 portant Code minier.

²⁰ D. GOH, « L'exploitation artisanale de l'or en Côte d'Ivoire : la persistance d'une activité illégale », *European Scientific Journal*, vol. 2, n° 3, Édition 2016, p. 23.

²¹ *Ibid.*, p. 25.

comme une illustration de la force du système de régulation coutumier, par rapport aux mesures publiques dans les espaces locaux²² en général. Plus spécifiquement, il s'agit de l'expression la plus caractéristique de la remise en cause du régime de la propriété étatique des ressources minières.

L'adhésion des communautés rurales à ces pratiques informelles et clandestines se nourrit de ce qu'elles semblent mieux s'accommoder avec leurs croyances locales, notamment en ce qui concerne l'autorité du chef de terres et ses implications en termes d'accomplissement de cérémoniels ou rituels prévus à cet effet par la tradition²³. Les remises en cause ainsi observées, source de tensions entre l'État et les populations, sont exacerbées par l'échec de la politique économique héritée du colonisateur.

II. Des conflits exacerbés par l'échec de la politique économique héritée du colonisateur

L'essoufflement du modèle économique agricole (A) et le revers de la politique d'ouverture aux étrangers participent à l'exacerbation des conflits (B).

A. L'essoufflement du modèle économique agricole

Dans la dynamique de réalisation de son développement économique et social, l'État ivoirien a fait le choix d'un développement économique fondé sur l'agriculture, bien que son potentiel minier soit connu depuis la colonisation. Mettant en veilleuse les autres potentiels leviers de l'économie, ce choix a fait de la Côte d'Ivoire une économie agricole, spécialisée dans l'agriculture de rente encore appelée agriculture d'exportation²⁴. Le colonisateur

²² F. R. KONE, « Pouvoirs coutumiers et orpaillage illicite en Côte d'Ivoire » in *Les analyses de l'ASA*, 2017, p. 4.

²³ F. R. KONE, « Pouvoirs coutumiers et orpaillage illicite en Côte d'Ivoire » in *Les analyses de l'ASA*, 2017, p. 5.

²⁴ D. COGNEAU, S. MESPLE-SOMPS, *La Côte d'Ivoire peut-elle devenir un pays émergent*, Centre de Développement OCDE, Programme d'étude "Afrique émergente" Étude Côte d'Ivoire, 1999, p. 9.

avait réussi à « développer dans le domaine agricole un modèle d'exploitation industrielle plus performant que le modèle familial ou traditionnel »²⁵. Suivant ce modèle la production agricole se voit assigner une finalité mercantile. Dans ce dispositif, les cultures arboricoles et plus particulièrement le café et le cacao ont joué un rôle important. Gagnées par l'appât du gain, les populations privilégient l'agriculture de rentes au détriment de l'agriculture vivrière. Par ailleurs, la promotion de la mise en valeur des terres et l'invitation à la culture café-cacao par l'État détournent les populations des exploitations familiales. À ces dernières, les exploitations de types industriels arrachaient les hommes les plus forts, les plus robustes²⁶. On le voit, cette situation marque le triomphe du système moderne de production sur le système traditionnel africain caractérisé par une production essentiellement destinée à la consommation. Les relations personnelles, désormais influencées par les relations économiques, rompent ainsi avec la tradition africaine qui voudrait plutôt que les relations personnelles soient dominées par les liens de parenté²⁷.

Ce mode de production ne posait aucun problème tant que les terres demeuraient disponibles. Cependant, dès qu'apparurent les premiers signes de pressions foncières résultant notamment de l'essor démographique liée déplacements massifs de populations et la nécessité de diversification des cultures pour faire face à la chute des cours du binôme café-cacao²⁸, le système ne tarde pas à révéler ses tares. Dans un contexte de pression foncière de plus en plus grandissante, la réalisation de cultures pérennes devient quasi impossible. Pis les populations qui s'étaient aventurées à prêter leurs terres aux migrants, soit volontairement soit sous la contrainte de l'administration, se sont vues opposer un refus catégorique lorsqu'ils ont manifesté le désir de les récupérer. C'est là, l'une des limites

²⁵ M. B. BENINGA, « Répartition terrestre des végétaux : cas de quelques plantes utiles et guerre des hommes pour s'en approprier », *op. cit.*, p. 183.

²⁶ R. MERCIER, *op. cit.*, p. 27.

²⁷ D. PAULME, « Structures sociales traditionnelles en Afrique Noire », *In Cahiers d'études africaines*, vol. 1, n° 1, 1960, p. 16.

²⁸ B. ZANOU, A. NYANKAWINDEMER, « Migration et répartition spatiale de la population en Côte d'Ivoire », *op. cit.*, p. 2.

essentielles de la politique foncière qui présidait à l'exploitation des cultures arboricoles. S'engagea alors une compétition accrue pour l'acquisition d'un lopin de terre qui conduit à la multiplication des conflits.

Dans ces conditions, dans plusieurs régions du pays l'orpaillage s'est positionné comme une alternative sérieuse pour les populations. Sauf que l'enclassement social des transferts fonciers agricole ne favorise pas toujours l'installation des nouveaux acteurs fonciers que sont les orpailleurs. Aussi dans un contexte de raréfaction des terres du fait de l'essor démographique, le développement de l'orpaillage, jugé certes plus rentable que l'agriculture, se présente comme un facteur d'intensification de la pression.

B. Le revers de la politique d'ouverture aux étrangers

Au lendemain de l'indépendance, la politique agricole prônée par les autorités d'alors exigeait, pour son succès et sa pérennité, une main-d'œuvre importante. Pour répondre à ce besoin de main-d'œuvre, en plus des incessantes invitations au retour à la terre adressées aux populations ivoiriennes, les autorités ont eu recours à « une population très importante venant essentiellement de la sous-région ouest-africaine »²⁹, et plus particulièrement du Burkina Faso³⁰. Ce choix d'ouverture fait par la Côte d'Ivoire dans la poursuite de sa politique agricole ne constituait point une innovation. Bien au contraire, il constituait le prolongement de la politique coloniale de mise en valeur³¹. Pour Vincent Bonnecase, « les étrangers apparaissent

²⁹ A. AKA LAMARCHE, Thèse précitée, p. 102.

³⁰ C. BEAUCHEMIN, « Les migrations et l'effritement du modèle ivoirien : Chronique d'une guerre annoncée ? » *Critique internationale*, 2005/3 n° 28, p. 10. ; Voir J. P. CHAUVEAU, K. S. BOBO, « La situation de guerre dans l'arène villageoise. Un exemple dans le centre-ouest ivoirien », *Politique ivoirienne*, 2003/1 n° 89, p. 14 ; voir également sur la question, J. P. CHAUVEAU, J. P. DOZON, « Colonisation, économie de plantation et société civile en Côte d'Ivoire », *Cahiers ORSTOM*, Série Sciences humaines, 21 (1), 1985, p. 63-80.

³¹ A. BABO et Y. DROZ, « Conflits fonciers. De l'ethnie à la nation. Rapports interethniques et « ivoirité » dans le sud-ouest de la Côte d'Ivoire »,

[...] comme une catégorie d'acteurs largement mise en exergue par les administrateurs coloniaux, et notamment pour [leur] importance supposée dans la mise en valeur des terres. Cette catégorie revient avec une insistance particulière dans le discours colonial lorsqu'il s'agit de promouvoir l'expansion d'une agriculture arbustive sur les terres de la zone forestière »³². L'auteur montre ainsi sans équivoque l'origine du choix de l'ouverture opéré par les nouvelles autorités ivoiriennes. Lequel choix s'analyse logiquement, comme la conséquence de la politique de mise en valeur, elle-même hérité du colonisateur. Dans le contexte postcolonial, cela va se traduire par les déplacements massifs de populations vers les régions forestières de la Côte d'Ivoire en provenance de la région de savane et des pays du Sahel³³. « Cette politique [...] a renforcé le flux migratoire, a permis la disponibilité de la main-d'œuvre agricole. En contrepartie de la force de travail fournie, le manœuvre pouvait accéder au foncier au bout de quelques années et créer sa propre plantation »³⁴. Autrement dit, le non autochtone pouvait devenir propriétaire de terre à la suite d'un contrat avec des autochtones en échanges prestation par lui fournies à ces derniers qui étaient contraints de recourir à la main-d'œuvre étrangère au risque de perdre leur terre. De plus, des étrangers c'est-à-dire des non autochtones, ivoiriens ou non, justifiant de simples mises en valeur pouvaient également prétendre à la propriété³⁵. Dans

Cahiers d'études africaines, 2008/4, n° 192, p. 741. ; A. BABO, « Conflits fonciers, ethnicité politique et guerre en Côte d'Ivoire », *Alternatives sud*, Vol. 17-2010/95, p. 97 ; B. ZANOU, A. NYANKAWINDEMER, « Migration et répartition spatiale de la population en Côte d'Ivoire », *Communication au XXIV^e congrès général de la population (18-24 Août 2 001)*, séance n° 69 : les données du recensement au XXI^{ème} siècle, p. 1.

³² V. BONNECASE, *Les étrangers et la terres en Côte d'Ivoire à l'époque coloniale*, Document de l'Unité de recherche 095 n° 2, IRD/REFO,

³³ D. COGNEAU, S. MESPLE-SOMPS, *la Côte d'Ivoire peut- elle devenir un pays émergent*, *op. cit.*, p. 9.

³⁴ A. M. TANO, « Conflits fonciers et stratégies de sécurisation foncière au Sud-ouest ivoirien », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 89^e année, 2012-3, Terres et tensions en Afrique, p. 489.

³⁵ J. P. CHAUVEAU, « La loi de 1998 sur les droits fonciers dans l'histoire des politiques foncières en Côte d'Ivoire. Une économie politique des

plusieurs cas, ces derniers ont créé des villages ethniquement homogènes et que la toponymie distingue facilement³⁶. Dans chacun des cas déjà évoqués, les auteurs de mises en valeur étaient assurés du soutien des autorités politique³⁷. Ce faisant, la politique libérale dérogeait profondément aux coutumes et autres traditions régissant l'accès à la terre dans les différentes communautés ivoiriennes, dans la mesure où l'accès des étrangers à la terre y était strictement limité. Aline Aka Lamarche a pu relever dans ce sens que « dans la plupart des ethnies ivoiriennes, la coutume fait de l'autochtonie (encore plus restrictive que l'ethnie), la principale source de droits. En d'autres termes, les droits accordés à l'étranger ne sont jamais définitifs, et restent aléatoires aussi longtemps que celui-ci conserve son statut d'étranger, c'est dire donc pour toujours »³⁸. Par conséquent, cette propriété foncière des non autochtones, rendue possible par le discours politique et la pratique administrative, ne pouvait être valablement acceptée par les autochtones, car leurs droits coutumiers qui ne reconnaissent que le premier occupant³⁹. En pratique, cette situation donne lieu d'interminables conflits fonciers, expression des contestations autochtones à l'encontre de la propriété foncière des étrangers. Ces conflits sources d'insécurité foncière caractérisent encore aujourd'hui le foncier dans les zones rurales de façon générale.

transferts de droits entre “autochtones” et “étrangers” en zone forestière », In EBERHARD C. (dir.) *Law, land use and the environment afro-indian dialogues*, Pondichéry : IFP, 2008, p.172 ; A. BABO, « Les usages politiques de la nationalité et ses risques pour la société ivoirienne », *ICIP Reserch* n° 3, Condition pour la consolidation de la paix en Côte d'Ivoire, *Institut Català Internacional per la Pau*, p. 102.

³⁶ C. BOUQUET, « Le poids des étrangers en Côte d'Ivoire / *The importance of foreigners in Ivory Coast* », In *Annales de Géographie*, Tome 112, n° 630, 2003, p. 129.

³⁷ S. ONGOLO, K. S. KOUASSI, S. CHERIF et T. Y. BROU, « Les politiques de “mise en valeur des terres : bureaucraties, dynamiques agraires et durabilité en Afrique tropicale », *op. cit.*, p. 56.

³⁸ A. A. LAMARCHE, Thèse précitée, p. 411.

³⁹ *Côte d'Ivoire : Conflits fonciers en zone rurale*, DIDR – OFPRA, 2017, p. 6.

Dans les zones minières, la crise de l'économie agricole et le développement de l'exploitation artisanale vont mettre au goût du jour des conflits déjà latents. En effet, dans de nombreuses hypothèses, les migrants installés sur les terres par les autochtones pour y exercer des activités agricoles désireux de se convertir à l'orpaillage vont se heurter aux autochtones. Ces derniers invoquant le non-respect des accords d'installations cherchent à récupérer leurs terres.

*

**

Au terme de cette réflexion, on note que le poids de l'histoire dans la multiplication des conflits liés à l'orpaillage est indéniable. Dans la dynamique des conflits fonciers en général, les conflits liés à l'exploitation artisanale de l'or prennent leurs racines dans le passé colonial de la Côte d'Ivoire. L'illégitimité du régime de la propriété des mines reste assurément l'élément fondamental de ce fardeau que constitue l'histoire pour le secteur minier en général et l'exploitation artisanale de l'or en particulier. L'acuité des conflits liés à cette activité apparaît en réalité comme révélatrice d'une réalité bien ancienne : celle du choc de deux conceptions de la propriété du tréfonds. À côté de ce que nous pouvons qualifier de « cause historique principale » des conflits liés à l'orpaillage, les conséquences de l'échec choix des politiques de l'État moderne ivoirien apparaissent comme des « causes secondaires ». Les legs coloniaux en matière de politique agricole et de politique migratoire semblent plus être des facteurs de conflit que de développement.

À la lumière de ce qui précède, une relecture des propositions classiques envisagées pour la résolution des conflits liés à l'orpaillage s'impose, pour prendre effectivement en compte du poids de l'histoire la résolution des conflits liés à l'orpaillage ou leur prévention.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- BABO A., « Les usages politiques de la nationalité et ses risques pour la société ivoirienne », *ICIP Reserch* n° 3, Condition pour la consolidation de la paix en Côte d'Ivoire, Institut Català Internacional per la Pau, 2014, p. 89 à 108.
- BONNECASE V., *Les étrangers et la terres en Côte d'Ivoire à l'époque coloniale*, Document de l'Unité de recherche 095 n° 2, IRD/REFO.
- BOUQUET C., « Le poids des étrangers en Côte d'Ivoire / The importance of foreigners in Ivory Coast », *In Annales de Géographie*, Tome 112, n° 630, 2003, p.115 à 145.
- CHAUVEAU J. P., « La loi de 1998 sur les droits fonciers dans l'histoire des politiques foncières en Côte d'Ivoire. Une économie politique des transferts de droits entre "autochtones" et "étrangers" en zone forestière », In EBERHARD C. (dir.) *Law, land use and the environment afro-indian dialogues*, Pondichéry : IFP, 2008, p. 155 à 189.
- CHAUVEAU J. P., DOZON J. P., « Colonisation, économie de plantation et société civile en Côte d'Ivoire », *Cahiers ORSTOM*, Série Sciences humaines, 21 (1), 1985, p. 63-80.
- Direction du foncier rural du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Déclaration de politique foncière de la Côte d'Ivoire, janvier 2017.
- GOH D., « l'exploitation artisanale de l'or en Côte d'Ivoire : la persistance d'une activité illégale », *European Scientific Journal*, vol. 2, n° 3, Édition 2016, p. 23.
- GUEHI J. I., « la politique coloniale de protection de la nature en Côte d'Ivoire (1900-1958) », *in Revue française d'histoire d'outre-mer*, Tome 80, n° 298, 1^{er} trimestre 1993.
- KONE F. R., « Pouvoirs coutumiers et orpaillage illicite en Côte d'Ivoire » *In Les analyses de l'ASA*, 2017, p. 4.
- TANO A. M., « Conflits fonciers et stratégies de sécurisation foncière au Sud-ouest ivoirien », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 89^e année, 2012-3, Terres et tensions en Afrique, p. 486 à 498.

-YEO D. F., *Concessions minières et droit fonciers coutumiers en Côte d'Ivoire : de 1899 à 2019*, Thèse de Doctorat en Droit, Université Alassane Ouattara, Bouaké-Côte d'Ivoire, 2019, 411 p.

-ZANOU B., A. NYANKAWINDEMER, « Migration et répartition spatiale de la population en Côte d'Ivoire », *Communication au XXIV^e congrès général de la population* (18-24 août 2001), séance n° 69 : les données du recensement au XXI^{ème} siècle.

**PENSER LA COOPERATION DECENTRALISEE COMME OUTIL
D'INTEGRATION ET D'EDUCATION A LA PAIX**

**Noumoutiè SANGARE,
doctorant en philosophie, Université Joseph Ki-Zerbo**

**et Abou SANGARE,
doctorant en économie, Université de Bamako**

Résumé : Face aux guerres et aux extrémismes violents qui émaillent l'Afrique de l'Ouest quelles stratégies d'endiguement faut-il adopter ? Cet article qui s'appuie sur une étude de terrain explore les possibles qu'offre la coopération décentralisée en termes d'intégration et d'éducation à la paix. Il montre notamment le rôle que peuvent jouer les colonies de vacances dans l'intégration intra et interafricaine et l'édification d'une conscience collective chez les jeunes.

Mots-clés : décentralisation-coopération Éducation-paix-colonie

Abstract: What strategies can be adopted to counteract wars and violent extremisms that are destroying west Africa ? This paper based on a case study interrogates decentralized cooperation to look for integration and peace education's tools. It concludes that summer camps can help youth to built collective consciousness that would promote peace and integration.

Keys words : Decentralization-Cooperation-Education-Peace-Summer camp.

La décentralisation, processus de gestion politique matérialisé par l'émergence d'entités infraétatiques plus ou moins autonomes, fait

partie des options prises par les pays de l'Afrique de l'Ouest depuis quelques décennies. Ces nouvelles entités que sont les collectivités territoriales ont désormais en charge la gestion de certains secteurs publics et sont des acteurs de la scène internationale par le biais des accords de coopération qu'elles peuvent signer avec d'autres entités. De par leurs attributions, ces collectivités ont vocation à assurer la gouvernance locale de l'éducation et la coopération décentralisée est un outil utilisé à cet effet. L'éducation, processus par lequel l'homme accède à l'humanité véritable, est cardinale pour les sociétés humaines. De sa réussite ou de son échec dépendent les conditions de possibilité de l'avènement du développement, de la paix et de la sécurité dans le monde.

Dans un contexte marqué par la flambée des violences, la résurgence de conflits communautaires et religieux en Afrique de l'Ouest, l'outil de la coopération décentralisée peut-il contribuer à la promotion de l'éducation à la paix ? Cette interrogation générale suggère des questions spécifiques à savoir : de quoi la décentralisation et la coopération décentralisée sont-elles le nom ? De quoi parle-t-on quand on parle d'éduquer à la paix ? N'est-il pas paradoxal de parler d'éducation à la paix ? Comment est conduite la coopération décentralisée en Afrique de l'Ouest et dans quelle mesure peut-elle contribuer à la promotion de l'éducation à la paix ?

L'intention fondatrice de cette étude est d'interroger les pratiques des collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée aux fins d'en dégager des perspectives de promotion de l'éducation à la paix. Elle part de l'hypothèse qu'en favorisant l'intersubjectivité et l'interculturalité, la coopération décentralisée peut, par-delà le développement local, contribuer à l'éducation à la paix et à l'intégration.

Pour conduire notre étude, nous avons utilisé la méthode qualitative que nous avons déployée sur deux terrains en Afrique de l'Ouest, en l'occurrence les communes de Sikasso au Mali et de Bobo-Dioulasso au Burkina Faso. Elle a été conduite à l'aide d'un guide d'entretien administré auprès des acteurs majeurs de la coopération décentralisée de ces deux collectivités. Les données collectées ont

Penser la coopération décentralisée comme outil d'intégration et d'éducation à la paix

permis de mettre en exergue la contribution possible de la coopération décentralisée à l'intégration et à l'éducation paix.

I. Décentralisation, coopération décentralisée, éducation à la paix : sens et enjeux

La décentralisation permet l'émergence d'entité infraétatique ayant la faculté d'être des acteurs de la scène internationale par le biais de la coopération décentralisée. De quoi s'agit-il ?

A. Décentralisation et coopération décentralisée : de quoi sont-elles le nom ?

La décentralisation par définition est une approche administrative par laquelle l'État transfère la personnalité juridique et l'autonomie de décision à des collectivités locales -ce qui relève de la décentralisation territoriale- ou à des services publics personnalisés. Cette dernière est connue sous le vocable de décentralisation technique. Le Code général des collectivités territoriales du Burkina Faso définit la décentralisation territoriale comme étant « le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale.¹» Elle représente une rupture fondamentale vis-à-vis des pratiques du passé lorsque la plupart des leviers du développement étaient entre les mains des États centraux. Ledit Code précise le champ d'action de ces entités : « les collectivités locales concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection, à la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie »².

Pour ce faire, la décentralisation territoriale donne droit à la constitution d'un corps politique et d'un exécutif local élu qui gère les affaires publiques avec plus ou moins d'autonomie avec l'accompagnement des structures déconcentrées de l'Etat. Ce

¹ Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso article 2.

² Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso article 32.

processus répond aux principes de la démocratie que sont la participation des différentes catégories de la population, la limitation et le partage du pouvoir et la solidarité³. Comme le souligne J. Ki-Zerbo, avec la décentralisation, « on a beaucoup plus facilement l'authenticité, la réalité, la véracité de la démocratie » en ce sens que le pouvoir local est non seulement « l'anti-monopole du pouvoir, (mais aussi) la garantie que le pouvoir est vraiment partagé, qu'il est socialisé⁴ ». De plus, la collectivité territoriale est l'instance idéale de l'engagement pour les intérêts directs⁵.

On le voit, il s'agit d'une dé-centralisation de la gestion politique de la cité qui est dans une certaine mesure, l'opposé de la centralisation de l'État dont G.W.F. Hegel reste l'un des grands théoriciens. En effet, celui-ci voit en l'État une totalité substantielle et organique, autosuffisante et autoconsciente qui s'impose aux individus : « En tant que réalité effective de la volonté substantielle, réalité qu'il possède dans la conscience de soi particulière élevée à son universalité, l'État est le rationnel en soi et pour soi. Cette unité substantielle est but en soi, absolu et immobile, dans lequel la liberté atteint son droit le plus élevé, de même que ce but final possède le droit le plus élevé à l'égard des individus dont le devoir suprême est d'être membres de l'État⁶. »

G.W.F. Hegel veut que l'État soit vénéré comme *un être divin-terrestre* ou considéré « comme un grand édifice architectonique, comme un hiéroglyphe de la raison, qui se manifeste dans la réalité⁷. » L'architectonique de l'État chez G.W.F. Hegel comprend la famille et

³ J. KI-ZERBO, *A quand l'Afrique ?* Chap. Démocratie et gouvernance, Editions d'en bas, 2013, p. 80.

⁴ J. KI-ZERBO, *A quand l'Afrique ?* Chap. Démocratie et gouvernance, Editions d'en bas, 2013, p. 103.

⁵ J. KI-ZERBO, *A quand l'Afrique ?* Chap. Démocratie et gouvernance, Editions d'en bas, 2013, p. 104.

⁶ G.W.F. HEGEL, *Principes de la Philosophie du Droit, ou Droit Naturel et Science de l'État en Abrégé*, trad. R. DERATHE, Paris, Vrin, 1975, par. 258.

⁷ G.W.F. HEGEL, *Principes de la Philosophie du Droit, ou Droit Naturel et Science de l'État en Abrégé*, trad. R. DERATHE, Paris, Vrin, 1975, add. à 279.

la société civile. La famille, substantialité immédiate de l'esprit est la première unité, une unité construite autour du sentiment ce qui en fait le lieu de la liberté subjective. La société civile, totalité intermédiaire entre l'État et la famille est le lieu de la liberté objective qui se construit dans le cadre de l'activité économique et qui voit les individus quitter la totalité familiale pour construire des relations basées sur le besoin.

La théorie de l'État n'admet pas un méso système chez G.W.F. Hegel ; il n'y a pas de corps politique intermédiaire entre la société et l'État. L'État assure la liberté subjective des individus qui se concrétisent dans l'exercice des droits fondamentaux et la liberté objective tout en veillant à ramener ses deux formes de liberté dans sa propre unité pour assurer la liberté substantielle. Le philosophe de Stuttgart résume le rôle et la fonction de l'État ainsi qu'il suit : « Le principe des États modernes a cette force et cette profondeur prodigieuses de permettre au principe de la subjectivité de s'accomplir au point de devenir l'extrême autonome de la particularité personnelle et de le ramener en même temps dans l'unité substantielle et ainsi de conserver en lui-même cette unité substantielle.⁸ »

La décentralisation est issue d'un processus endogène en France si l'on suit M. Gauchet qui en fait l'historique. En effet, il relève qu'à l'origine, la décentralisation constituait « le moyen de préserver le pouvoir des grands propriétaires locaux et des dignitaires régionaux qui entendent mener leurs petites affaires en dehors de l'État central⁹ ». Plus tard, les enjeux de l'émancipation locale changent en raison de l'élévation du niveau d'instruction du peuple qui réclame désormais plus de responsabilités face à l'Etat central. Cette exigence va entraîner une remise en cause du fonctionnement des organisations publiques et privées. La gouvernance locale finit par s'imposer à tout le monde

⁸ G.W.F. HEGEL, *Principes de la Philosophie du Droit, ou Droit Naturel et Science de l'État en Abrégé*, trad. R. DERATHE, Paris, Vrin, 1975, add. A 280.

⁹ M. GAUCHET, interview par Hugo SOUTRA et Jean Baptiste FORRAY, www.Lagazettedescommunes.com, publié le 05-01-2015, consulté le 30-09-2020.

occidental et apparaît comme le signe d'une maturation des structures politiques. Ainsi, souligne-t-il, « après s'être affirmé comme organe central d'homogénéisation des territoires et de la société, l'État peut se permettre de relâcher son étreinte. Il rend à la périphérie et aux communautés locales une grande autonomie de gestion¹⁰ ».

Le processus est plutôt exogène dans le cas des États africains francophones. En effet, même si ces États ont tenté des expériences de gouvernement local dès le début des indépendances en 1960, il faut noter que c'est l'État néocolonial de type central qui y a prévalu jusqu'à une certaine époque. Cette politique de centralisation n'ayant pas donné les résultats escomptés¹¹ au-delà de la relative euphorie des années soixante liée à la construction des États-nations, les populations ont été déçues et se sont désintéressées de l'administration nationale devenue défailante et surtout prédatrice du fait du clientélisme.

L'interventionnisme étatique va être démantelé dans les années 1980 par les programmes d'ajustements structurels (PAS) sous l'égide des bailleurs de fonds internationaux. L'échec des PAS ouvre la voie à des réformes institutionnelles comme la décentralisation présentée par les mêmes institutions internationales « comme un des moyens les plus adéquats pour atteindre l'objectif de la "dépatrimonialisation de l'État"¹² » selon du Bois de Gaudusson et Médard cité par E. H. Touré. Les États africains ayant été conduits à adopter de gré ou de force le multipartisme, la décentralisation a été imposée comme moyen de consolidation de la démocratie. *A priori*, les problèmes sociaux ne devraient plus être gérés exclusivement par la voie des instances

¹⁰ M. GAUCHET, 2015, IBID.

¹¹ E. H. TOURE, *Décentralisation et gouvernance locale : les effets sociopolitiques de la gestion foncière décentralisée dans la communauté rurale de ROSS Béthio (Delta du Fleuve Sénégal)*, Thèse de doctorat, Université Laval (Québec), 2009, « Introduction générale », p. 1.

¹² E. H. TOURE, *Décentralisation et gouvernance locale : les effets sociopolitiques de la gestion foncière décentralisée dans la communauté rurale de ROSS Béthio (Delta du Fleuve Sénégal)*, Thèse de doctorat, Université Laval (Québec), 2009, « Introduction générale », p. 2.

centralisées et déconcentrées, mais surtout par celle des collectivités territoriales locales.

Même si la décentralisation apparaît potentiellement comme une innovation politique et institutionnelle permettant la mise en œuvre des principes cardinaux de la démocratie, il faut reconnaître les limites de ce processus en Afrique, comme le relève J. Ki-Zerbo, où très souvent les pouvoirs sont dévolus à des acteurs cooptés par le parti au pouvoir sans oublier la faiblesse des budgets¹³. Pourtant, note l'historien, les principes de la décentralisation trouvent des fondements dans la conception et la gestion du pouvoir dans l'Afrique traditionnelle. En effet, soutient-il « je pense que le pouvoir était amplement distribué. On disait que plus le pouvoir est distribué, plus il grandit¹⁴. » Et d'ajouter que dans toutes les catégories d'organisation du pouvoir, « il y a en Afrique un effort pour la limitation, le partage du pouvoir, la participation et une certaine solidarité consistant en des dons et des contre-dons¹⁵ ».

Les entités territoriales issues de la décentralisation ont vocation à entretenir des relations de coopération avec leurs consœurs au plan national et international. En effet, malgré que les États soient issus de la tradition jacobine qui veut que la souveraineté internationale relève de l'État central, le législateur a autorisé les collectivités territoriales à établir des liens de coopération avec d'autres collectivités territoriales ou des organisations non gouvernementales (ONG) étrangères ou non. Cela en fait désormais des acteurs de la politique internationale. Ainsi, au terme du Code général des collectivités territoriales du Burkina Faso, « La collectivité peut entreprendre dans les conditions prévues par la loi et dans le cadre de leurs compétences propres, des actions de coopérations qui donnent lieu à des conventions avec des Collectivités territoriales de pays étrangers ou organismes

¹³ J. KI-ZERBO, *A quand l'Afrique ?* Chp Démocratie et gouvernance, Editions d'en bas, 2013, p. 104-105.

¹⁴ J. KI-ZERBO, *A quand l'Afrique ?* Chp Démocratie et gouvernance, Editions d'en bas, 2013, p. 82.

¹⁵ J. KI-ZERBO, *A quand l'Afrique ?* Chp Démocratie et gouvernance, Editions d'en bas, 2013, p. 80.

internationaux publics ou privés œuvrant dans le domaine du développement¹⁶ ».

Le jumelage, forme ancienne de la coopération décentralisée, est une pratique qui a vu le jour en France dans le contexte de l'après-guerre mondiale pour panser les plaies des deux guerres et retisser les liens du mieux vivre ensemble. La devise de la Fédération des cités unies « unir les villes pour unir les hommes, unir les hommes pour unir les cœurs » est assez illustrative. Les jumelages ont connu des phases d'évolution. F. Petiteville en distingue trois types : il s'agit des jumelages de réconciliation intervenus dans la période de l'après-guerre mondiale, des jumelages de paix ou jumelage-compréhension connus pendant la guerre froide, et des jumelages-coopération à la faveur de l'indépendance des pays africains¹⁷.

Les pratiques en matière de partenariat dans le contexte de la coopération décentralisée se sont progressivement écartées du modèle des jumelages qui avait un fort accent *folkloricoculturels*¹⁸ avec des visées cathartiques pour s'orienter vers des projets de développement dans les pays en voie de développement. Tantôt appelée action extérieure des collectivités territoriales, diplomatie des villes ou des territoires, la coopération décentralisée a pris de nos jours une ampleur mondiale, se déployant aussi bien dans le bilatéral que dans le multilatéral et couvrant des domaines très variés, dont l'éducation. Elle est à l'œuvre entre collectivités africaines et peut être un levier de l'intégration et de l'éducation à la paix.

¹⁶ Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, article 9 alinéas 3.

¹⁷ Cité par M. J. P. DJINDJERE, *Les accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et africaines : le cas du Burkina Faso*, Thèse de droit public octobre, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2014, p. 48.

¹⁸ E. NEGRIER et A. VION, 2001, « La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique », Contribution à l'atelier Les nouvelles formes de la diplomatie, Congrès AFSP, Lille, 21 septembre 2002, p. 29.

B. Éducation à la paix : de quoi parle-t-on?

Du grec *ex-ducere* selon certains auteurs, le mot éducation peut s'entendre comme le processus par lequel l'humain est conduit de l'animalité vers l'état d'accomplissement le plus élevé possible de son humanité. L'éducation est essentiellement une question humaine dans la mesure où seul l'humain en a besoin pour actualiser ses qualités virtuelles. Elle assure sa formation physique, intellectuelle morale et son intégration sociale. C'est ce qui a fait dire à E. Kant que « l'homme est la seule créature qui doit être éduquée¹⁹. » Par éducation, le philosophe allemand entend les soins, la discipline, et l'instruction avec la formation *Bildung*.

Vu sous cet angle, le concept d'éducation à la paix apparaît paradoxal parce que l'éducation en elle-même est en principe une préparation au savoir-vivre ensemble. Seulement, la réalité de la vie en société nous l'impose. En effet, la vie sociale est émaillée de maux tels que l'exploitation de l'autre sous toutes les formes, les guerres multiformes qui témoignent de la difficulté pour l'humain de pacifier l'existence terrestre. On peut relever avec A. Kouakou que notre aujourd'hui qui est à cheval entre les XX^e et XXI^e siècles, époques des deux grandes guerres mondiales, peut être identifié comme siècle de guerres en ce sens que l'on assiste à la résurgence de la barbarie humaine s'exprimant en terme de conflits sociaux, de génocides, actions terroristes, guerre de religion²⁰. Cela n'est certes pas un fait nouveau, mais le monde actuel est devenu un champ de discorde avec des moyens de guerre de plus en plus sophistiqués.

L'éducation à la paix pour tautologique qu'elle puisse paraître est devenue une nécessité absolue, car l'homme censé s'humaniser par l'éducation est plus que jamais belliqueux. Il l'est à un tel point que, constate Thich Nhat Hanh, « même si nous transportions toutes les bombes sur la lune, les racines de la guerre et la raison que les bombes

¹⁹ KANT, *Réflexions sur l'éducation*, traduction Philonenko A., Paris, Vrin, 2000, p. 90.

²⁰ A. KOUAKOU, « Ontologie de la paix », *Revue Ivoirienne de Philosophie et de Culture*, Le Kore, n° 44-2013, Éditions Universitaires de Côte d'Ivoire (EDUCI), p. 29.

existent seraient encore dans nos cœurs et notre esprit et tôt ou tard, nous ferions de nouvelles bombes²¹ ». Alors, l'éducation en tant que processus qui s'adresse à l'esprit et au cœur, apparaît comme le médium idéal pour construire les murs de la paix.

Pour construire une cité de paix, il faut une semence spirituelle des germes de la paix dans le cœur des hommes²². L'éducation scolaire s'y emploie par le développement des compétences multiformes. Cela peut sans doute permettre d'apprendre le vivre-ensemble mais les germes de la paix, même s'ils venaient à pousser sont vite étouffés par l'ivraie qui grandit dans les esprits des adultes. C'est ce qui avait conduit Platon dans la République à suggérer qu'il soit fait table rase de la société présente pour mettre en place sa cité idéale. Il recommandait à cet effet aux gardiens : « Tous ceux, qui dans la cité auront dépassé l'âge de dix ans, ils les relégueront aux champs, et, ayant soustrait les enfants à l'influence des mœurs actuelles, qui sont celles des parents, ils les élèveront selon leurs propres mœurs et leurs propres principes, qui sont ceux que nous avons exposés tout à l'heure²³ ».

Sans en arriver à cet extrême, on peut envisager une propédeutique au vivre ensemble à l'endroit des adultes et surtout des jeunes. C'est dans cette perspective que la coopération décentralisée peut être très utile si on l'analyse dans la perspective sartrienne de l'ontologie de l'existence. En effet, J.-P. Sartre nous montre que les sociétés, tout comme les humains individuellement pris, sont engagées dans un rapport de *transcendances-transcendés* qui les conduit dans un état de nous-objets au lieu que le vivre ensemble suppose la construction d'un nous-sujet. Le nous-sujet n'est possible que si les différentes subjectivités qui sont en jeu ne sont pas entraînés dans l'engrenage

²¹ Cité par A. KOUAKOU, « Ontologie de la paix », *Revue Ivoirienne de Philosophie et de Culture*, Le Kore, n° 44-2013, Éditions Universitaires de Côte d'Ivoire (EDUCI), p. 39.

²² A. KOUAKOU, 2013, « Ontologie de la paix », *Revue Ivoirienne de Philosophie et de Culture*, Le Kore, n° 44-2013, Éditions Universitaires de Côte d'Ivoire (EDUCI), p. 39.

²³ PLATON, *La République*, traduction nouvelle avec introduction et notes par Robert BACCOU, Paris, Librairie Garnier Frères, 1966, Livre VII, 541a.

de l'objectivation. Aucune conscience ne doit évoluer dans une logique de l'être-objet pour autrui et toutes les consciences doivent sortir de leur être-pour-soi pour évoluer vers l'être-pour-l'autre. C'est ce qui fait dire à J.-P. Sartre que « Le nous est une certaine expérience particulière qui se produit, dans des cas spéciaux, sur le fondement de l'être-pour-l'autre en général. *L'être-pour-l'autre* précède et fonde *l'être-avec-l'autre*²⁴ ».

Le jumelage et/ou la coopération décentralisée est en l'occurrence un contexte qui offre l'occasion à deux peuples de construire un nous, une communauté, une totalité parce que leurs consciences s'offrent l'une à l'autre par l'occasion. Sartre insiste sur la question : « il est nécessaire, pour qu'une conscience prenne conscience d'être engagée dans un nous, que les autres consciences qui entrent en communauté avec elle lui aient été données d'abord de quelque autre manière ; c'est-à-dire à titre de transcendance-transcendante, ou de transcendance-transcendée²⁵ ». Le nous que préfigure le jumelage ou la coopération n'est pas construit sur la base d'une transcendance-transcendée, mais plutôt sur une transcendance-transcendante. En effet, aucun des deux peuples n'est être-objet-pour-l'autre. Selon le principe du dialogue des territoires, si les peuples sont conduits à collaborer, c'est uniquement de part et d'autre sur le fondement de leur être-pour-l'autre. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une communauté de moi aliénés qui vivent une expérience d'être-objet en commun, mais d'être-sujet en commun.

Les jeunes des deux territoires, s'ils sont mis en état de se rencontrer régulièrement, apprendraient à assumer leur être-dehors pour les autres et l'être-dehors des autres. Ainsi, chaque jeune finirait par avoir comme devise cette formule de J.-P. Sartre « je m'assume comme engagé dehors en l'Autre et j'assume l'Autre comme engagé

²⁴ J.-P. SARTRE, *L'Être et le Néant*, Troisième partie Le Pour-Autrui, Chapitre III Les Relations Concrètes avec Autrui, III « L'Être-avec » (Mitsein) et le « Nous », (1^{ère} éd., 1943, *L'Être et le Néant.*), Paris, NRF Gallimard, 1948, p 486.

²⁵ J.-P. SARTRE 1948, *L'Être et le Néant*, *ibid.*

dehors en moi²⁶» parce qu'il apprendra à se constituer comme une « transcendance indifférenciée » qui privilégie les fins collectives au détriment des fins personnelles²⁷. En tout état de cause, l'expérience du nous-sujet supprimera le conflit primordial des transcendances en les faisant converger vers le monde extérieur.

II. État des lieux du jumelage-coopération dans les communes de Sikasso et de Bobo-Dioulasso

Le jumelage-coopération, en fonction des expériences cumulées par les communes, favorise le développement local, l'intégration et l'éducation à la paix.

A. Bref aperçu des deux communes

La ville de Sikasso est la capitale de la troisième région administrative du Mali. Elle fut érigée en commune de plein exercice par l'arrêté n° 1250/AP du 17 février 1954 du gouverneur général de l'Afrique occidentale française et est devenue commune urbaine suivant la loi n° 97-020 du 7 mars 1997. Ville carrefour, située à 380 km de Bamako la capitale de la République du Mali, elle est aussi à 41 km de la frontière du Burkina Faso et à 100 km de celle de la Côte d'Ivoire. Deuxième ville du Mali de par sa population, la position carrefour et les conditions climatiques favorables à l'agriculture font de Sikasso une ville cosmopolite où cohabitent harmonieusement une mosaïque de populations. De par sa position géographique et économique, Sikasso est un lieu d'immigration pour les ressortissants de toutes les régions du Mali voire des pays voisins, ce qui favorise l'accroissement rapide de la population.

²⁶ J.-P. SARTRE, *L'Être et le Néant*, Troisième partie Le Pour-Autui, Chapitre III Les Relations Concrètes avec Autui, III « L'Être-avec » (Mitsein) et le « Nous », A) le « Nous »-objet, (1^{ère} éd, 1943, *L'Être et le Néant*), Paris, NRF Gallimard, 1948, p. 489-490.

²⁷ J.-P. SARTRE, *L'Être et le Néant*, Troisième partie Le Pour-Autui, Chapitre III Les Relations Concrètes avec Autui, III « L'Être-avec » (Mitsein) et le « Nous », B) Le nous-sujet, (1^{ère} éd, 1943, *L'Être et le Néant*), Paris, NRF Gallimard, 1948, p. 497.

La commune de Sikasso est administrée par un organe délibérant, le conseil communal et un organe exécutif, le bureau communal, dirigé par le maire. Le conseil communal est composé des conseillers élus au suffrage direct. Le conseil règle par ses délibérations les affaires de la commune notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel. L'organe chargé de l'exécution des délibérations du conseil communal est le bureau communal. Il est composé du maire et de ses adjoints. Les membres du bureau communal sont désignés par leurs pairs conseillers au scrutin secret sauf le maire qui est élu au suffrage direct. Chaque membre du bureau communal a des attributions spécifiques.

La commune de Bobo-Dioulasso elle, est située à l'ouest du Burkina Faso sur l'axe Ouagadougou-Abidjan. Chef-lieu de la province du Houet et considérée pendant longtemps comme la capitale économique, Bobo-Dioulasso est la seconde ville du pays. Elle est à 360 kilomètres de la capitale Ouagadougou. La ville est située au carrefour de plusieurs routes commerciales internationales qui traversent le Sahel et est traversée par le chemin de fer qui relie la République de la Côte D'Ivoire au Burkina Faso. La commune est située dans la zone du climat sud-soudanien ce qui fait qu'elle connaît des précipitations annuelles moyennes importantes qui favorisent l'agriculture.

L'histoire de la commune date de la colonisation avec son érection en commune mixte à partir du 1^{er} janvier 1927 par le colonisateur. Elle sera restructurée en commune de plein exercice en 1955 par la loi n° 55-1489 portant réorganisation municipale en Afrique occidentale et centrale. Depuis, elle a connu plusieurs mutations. Ainsi, la loi n° 006/93/ADP du 12 mai 1993 l'a érigée en commune à statut particulier avec trois arrondissements. En 2009, le conseil des ministres en sa séance du 7 novembre a adopté un projet de loi portant nouveau découpage des communes urbaines à statut particulier qui voit Bobo-Dioulasso passé à sept arrondissements. Tout comme celle de Sikasso, la commune de Bobo-Dioulasso est administrée par un organe délibérant qu'est le conseil municipal et un organe exécutif constitué par le maire et ses adjoints. Mais à la différence de Sikasso où le maire est élu au suffrage direct par les

populations, le maire de Bobo-Dioulasso est élu par ses pairs conseillers municipaux.

B. Le jumelage/coopération

Depuis 1988, la ville de Sikasso est jumelée avec la ville française Brive-la-Gaillarde. Des débuts de partenariats existent avec d'autres villes. Ainsi, en 2003, un protocole d'amitié et de jumelage a été signé entre la ville de Banfora (Burkina Faso) et Sikasso et une convention a été signée entre les deux villes en septembre 2010. Des consultations de partenariat et de jumelage sont en cours avec les villes de Baltimore et Jacksonville aux États-Unis, Malabo en Guinée Équatoriale et Vincenzo en Italie. À cela, il faut ajouter les villes de Bondoukou et Korhogo en Côte d'Ivoire.

Le jumelage entre la commune de Sikasso et celle de Brive-la-Gaillarde, de loin le partenariat le plus fonctionnel, est porté par l'association Brive Sikasso en France et l'association Tériya à Sikasso. Les élus des deux communes déterminent les axes de coopération qui sont mis en œuvre par les deux associations. Les axes d'intervention sont : l'éducation, la santé, la culture, l'économie et les échanges d'expériences. Les activités réalisées dans le domaine de l'éducation sont entre autres la construction de salles de classe, la fourniture de manuels, la formation des acteurs de l'éducation, de la santé et des élus communaux.

La commune de Bobo-Dioulasso elle, est en jumelage avec la ville française de Châlons-en-Champagne depuis 1970. Elle a des programmes de coopération avec les villes de Gironde et de Paris en France. En Afrique, la commune est en coopération avec les villes de Niamey, Fez, Rufisque, Bamako et Bouaké. Le portage institutionnel est fait par le Comité de jumelage pour ce qui concerne les activités de jumelage et la direction de la coopération décentralisée pour les projets de coopération. Les programmes d'activités à chaque niveau sont soumis à la validation du conseil municipal avant exécution et un compte rendu est fait après exécution à la même instance.

Les axes d'intervention couvrent des domaines diversifiés. Dans le domaine de l'éducation par exemple, on note l'accompagnement des

écoles de la commune en mobilier scolaire, le parrainage scolaire dans le cadre du jumelage avec Châlons-en-Champagne. Un projet de coopération entre les Universités Nazi Boni de Bobo-Dioulasso et Alassane Ouattara de Bouaké est en cours d'analyse dans le cadre de la coopération avec la ville de Bouaké. Dans le domaine de la santé une coopération avancée entre le Centre Hospitalier National Souro Sanou de Bobo-Dioulasso et l'hôpital de Châlons-en-Champagne en cours. Elle donne lieu à des échanges de personnels et un appui en matériel médical. Dans le domaine économique, une participation de la chambre de commerce de Bobo-Dioulasso au forum économique des villes de Fez et de Meknès au Maroc a permis d'échanger avec son homologue de là-bas. Dans le domaine de la jeunesse et de la formation, une série de formations de jeunes de la ville de Bobo en animation sociale a été réalisée avec l'appui de la Gironde.

Dans le cadre du jumelage avec Châlons-en-Champagne, il faut noter qu'il existe des relations de partenariat entre les services municipaux des deux villes comme les services de l'action sociale, les services informatiques, les services de police et les musées qui permettent le partage d'expérience et le renforcement des capacités.

Le dialogue entre populations est beaucoup accentué dans le cadre de la coopération sud-sud avec les colonies de vacances subventionnées par les communes partenaires de Bouaké et de Bamako qui ont permis à une quarantaine d'enfants de Bobo-Dioulasso d'aller à Bouaké. En retour, la ville de Bobo-Dioulasso devait recevoir des jeunes des villes de Bouaké et de Bamako, mais le projet a été annulé en raison de la maladie du Corona Virus. De même, il était prévu l'arrivée de femmes des mêmes villes à Bobo-Dioulasso, mais la mission a été reportée pour raison sanitaire.

C. Discussion

La coopération décentralisée Sud-Sud apparaît comme un véritable tremplin pour l'intégration sous régionale même si elle n'est pas encore très dynamique dans la commune de Sikasso. La commune de Bobo-Dioulasso semble être dans une très bonne dynamique sans doute insufflée par l'orientation Sud-Sud donnée par le maire de la

commune à la coopération et la très grande expérience du directeur de la coopération décentralisée qui, en plus d'avoir occupé plusieurs fonctions dans la municipalité, a été pendant une décennie secrétaire général du comité de jumelage entre Bobo-Dioulasso et Châlons-en-Champagne. Il faut aussi noter l'expérience acquise par la ville dans le cadre de ce jumelage vieux d'une cinquantaine d'années.

Parmi les actions de coopération sud-sud, la priorité est donnée aux échanges entre services municipaux, structures faïtières, services administratifs et populations. Dans le cadre de la coopération Nord-Sud, il y a plutôt un léger déséquilibre en ce sens que les communes du Sud reçoivent plus qu'elles ne donnent, mais c'est un jumelage-coopération qui permet de mettre en relation les services municipaux pour des partages d'expériences.

L'aspect qui peut être le plus utile en matière d'éducation à la paix demeure les colonies de vacances organisées au profit des jeunes des différentes communes dans une approche triangulaire permettant de mettre les jeunes des communes de Bobo-Dioulasso, de Bamako et de Bouaké en relation. Même si le projet n'est pas encore bien peaufiné, il convient de relever sa pertinence et de dégager des perspectives pour l'améliorer.

D. Perspectives pour l'amélioration des échanges entre jeunes

Les colonies de vacances trouvent un fondement juridique dans la charte africaine de la jeunesse qui recommande aux États partis entre autres de « Promouvoir la prise de conscience interculturelle à travers les programmes d'échanges entre les jeunes et les organisations de jeunes²⁸ », afin de promouvoir et protéger les valeurs morales et traditionnelles reconnues par la communauté. Ces colonies sont une opportunité d'éveiller la conscience des jeunes d'espaces territoriaux différents à l'altérité religieuse, culturelle et ethnique, de les élever à la communion fraternelle.

En fait, la coopération décentralisée Sud-Sud pourrait permettre de mettre des jeunes de différents pays africains en situation de

²⁸ Charte africaine de la jeunesse, article 20, alinéa g.

confronter leur transcendance par le biais des colonies de vacances. En effet, il est possible d'orienter les voyages des colonies de vacances que certains conseils municipaux subventionnent vers les communes partenaires au Sud où les jeunes auront des occasions de rencontre avec d'autres jeunes et dérouleront un projet éducatif qui intègre l'éducation à la paix. Ce serait une opportunité pour ces jeunes de vivre l'interconnexion qui existe entre les différents peuples et de comprendre avec J. Ki-Zerbo qu'« Aucune ethnie africaine ne peut se vanter d'avoir structuré sa personnalité culturelle, encore moins sa personnalité biologique en vase clos mais [...], qu'il y a eu des emprunts multiformes à beaucoup d'autres peuples²⁹». Ce serait une occasion d'intégration inter et intra-Africaine³⁰ en ce sens que plus les jeunes apprendront sur les sociétés africaines, plus ils s'y enracineront et plus ils voyageront entre les États, plus ils édifieront des ponts entre ceux-ci.

Mais pour que les colonies de vacances tiennent toutes leurs promesses, il faudrait mettre à contribution les différents services techniques des villes partenaires intervenant dans l'encadrement de la jeunesse pour élaborer des projets éducatifs pertinents à exécuter dans le cadre de ces voyages. Ces projets pourraient recouvrir des dimensions historiques, culturelles et religieuses. Des groupes composés de jeunes des différentes villes partenaires, de différentes confessions religieuses et d'origines socioculturelles différentes pourraient être constitués et commis à des activités de recherche sur des thématiques comme l'histoire de la ville hôte, l'étude sociologique de sa population, des recherches sur l'art et la culture des différents peuples qui y vivent, une étude sur les différentes religions et leur cohabitation.

²⁹ J. KI-ZERBO, *Repères pour l'Afrique*, Dakar, Panafrika/Silex/ Nouvelles du Sud, 2007, p. 14.

³⁰ N. SANGARE, « Professeur Joseph Ki-Zerbo et la question de l'intégration des espaces éducatifs en Afrique » in (sous la coordination du Pr Fernand SANOU et du Pr Alain Joseph SISSAO), *Développement endogène de l'Afrique et mondialisation, une relecture de la pensée du Professeur Joseph KiZerbo*, partie « Facteurs et conditions pour un vrai développement endogène », P.U.O-Fondation Joseph Ki-Zerbo, 2016, p. 545-564.

Les conditions de mixité religieuse, sociale et culturelle ne peuvent être réunies que si l'assiette sociale des colons est élargie. Des critères précis de recrutement doivent être établis en collaboration avec les services chargés des questions éducatives et les établissements d'enseignement. Des critères comme l'excellence scolaire, la capacité à travailler en groupe et la motivation à s'ouvrir à l'extérieur peuvent être retenus tout en octroyant un quota aux jeunes issus de familles défavorisées. Depuis la présélection, il s'agira de veiller à l'équilibre religieux sans toutefois en faire un critère discriminant.

Les travaux de recherche des jeunes colons seront dans un premier temps restitués en plénière entre eux ce qui donnerait lieu à des échanges. Après la mise en commun qui permettrait de constituer une monographique de la ville étudiée, le rapport final sera présenté au conseil municipal de la ville hôte au cours d'une cérémonie solennelle. À la fin du séjour, une plateforme interactive permettant la mise en réseau des différents colons et la conservation des différents rapports de recherche sera mise en place. Cette mise en réseau faciliterait la poursuite des échanges entre les jeunes d'une même cohorte et des différentes cohortes.

L'intérêt éducatif de cette collaboration est qu'en se confrontant à des jeunes d'origines diverses, les colons se construisent tout en contribuant à la construction de leur alter ego. En se recevant dans l'autre, le jeune renforce son identité parce que, nous dit G.W.F. Hegel, « La conscience de soi est en soi et pour soi quand et parce qu'elle est en soi et pour soi pour une autre conscience de soi; c'est-à-dire qu'elle n'est qu'en tant qu'être reconnue.³¹ » Cela est d'autant possible que le philosophe allemand relève les caractéristiques essentielles de l'esprit humain comme étant ontologiquement *la condition d'ouverture et l'état d'élanement Vers*³².

³¹ G. W. F. HEGEL, *Phénoménologie de l'esprit*, Tome 1, Partie B conscience de soi, Section IV La vérité de la certitude de soi, paragraphe A Indépendance et dépendance de la conscience de soi, domination et servitude, trad. Jean Hyppolyte, Aubier, Editions Montaigne, Paris, 1978, p. 155.

³² Voir J. P. R. GIRALDO, « La condition d'ouverture et l'état d'élanement vers : métaphysique de la vie chez Hegel », *Universitas Philosophica* 62, año 31, Enero-Junio 2014, pp.71-93.

En effet, la conscience est essentiellement ouverture parce qu'elle n'est qu'en tant que conscience de quelque chose. Elle est élan vers en tant qu'elle est désir. Cette ouverture et ce désir mettent le moi face à l'altérité. Ainsi, la conscience de soi perd ses repères en se découvrant une essence face à une autre essence indépendante. Elle comprend par là qu'elle n'est pas « l'essence absolue de la totalité du réel ³³ ». Elle cherche dans un premier moment à supprimer l'autre essence indépendante pour acquérir par-là la certitude de soi-même comme essence absolue³⁴. La confrontation conduit le moi à relativiser la perception qu'il a de soi comme *essence pure et absolue* parce que l'autre-là qui se tient devant lui, lui résiste et s'affirme également comme un *absolu Je*. La contradiction qui découle de la confrontation des deux consciences aboutit à une conciliation dans laquelle chaque individu relativise son moi qui n'est plus perçu comme pur être-pour-soi.

L'être-dehors de chaque protagoniste est ainsi libéré pour aboutir à un être-ensemble favorisant l'élaboration d'un nous-sujet. Au demeurant, on le voit, la conscience de soi des jeunes dans le contexte des colonies de vacances bien conduites pourraient s'élancer, au-delà des désirs appétitifs, vers des fins collectives qui opérationnalisent le mieux vivre-ensemble. Se recevoir en l'autre et recevoir l'autre en soi configurerait l'identité de ces jeunes âmes qui, désormais à la question « Qui es-tu ? », pourraient bien répondre comme ce jeune mandingue « je ne suis rien sans toi, je ne suis rien sans eux. Quand je suis arrivé, j'étais dans leurs mains ; ils étaient là pour m'accueillir. Quand je repartirai, je serai encore dans leurs mains ; ils seront là pour me conduire³⁵ ».

³³ J. P. R. GIRALDO, « La condition d'ouverture et l'état d'élan vers : métaphysique de la vie chez Hegel », *Universitas Philosophica* 62, año 31, Enero-Junio 2014, p.88.

³⁴ G. W. F., HEGEL, *Phénoménologie de l'esprit*, Partie B conscience de soi, Section IV La vérité de la certitude de soi, paragraphe A Indépendance et dépendance de la conscience de soi, domination et servitude, trad. Jean HYPPOLYTE, Aubier, Editions Montaigne, Paris, 1978, p.156.

³⁵ J. KI-ZERBO, *Repères pour l'Afrique*, Dakar, Panafrika/Silex/ Nouvelles du Sud, 2007, p. 13.

*

* *

La décentralisation est une ingénierie politique et administrative qui consacre l'émergence d'entités territoriales et/ou administratives ayant la faculté de s'administrer librement et de gérer des affaires propres. Dans le cas de la décentralisation territoriale, elle autorise la promotion de la gouvernance locale qui favorise le développement local. Elle s'oppose à l'approche centralisée du pouvoir étatique. Si dans certains contextes, la décentralisation a été un processus construit à partir de la base, en Afrique, elle est le résultat de décisions venues de l'élite politique sur injonction d'institutions internationales ce qui limite son enracinement. Au-delà de ces difficultés factuelles, les collectivités territoriales sont des nouveaux acteurs de la scène internationale aux côtés des États par le biais des accords de coopération qu'elles peuvent signer avec d'autres collectivités ou des organismes internationaux.

Dans un monde caractérisé par l'exacerbation de la violence qui met en péril l'exister terrestre, la nécessité impérieuse d'identifier des voies et moyens pour tisser le tissu du vivre ensemble conduit à explorer les possibles qu'offre la coopération décentralisée. Une analyse des pratiques dans deux communes de l'Afrique de l'Ouest montre que dans les collectivités qui ont les ressources techniques et humaines, il est possible de déployer des activités pouvant contribuer à l'intégration intra et interafricaine et à l'éducation à la paix. Particulièrement les colonies de vacances, organisées conjointement par des villes partenaires dans l'espace ouest-africain, peuvent permettre aux jeunes de construire leur identité personnelle en la confrontant à l'altérité. Cela faciliterait l'émergence d'une conscience collective qui déborde sur l'espace-temps des micros États pour embrasser le long fleuve de l'histoire et le large espace ouest-africain de sorte que les conditions d'une altérité bien comprise seront réunies ; toute chose qui pacifierait les rapports interhumains.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- HEGEL G.W.F., *Phénoménologie de l'esprit*, trad. Jean HYPPOLYTE, Aubier, Editions Montaigne, Paris, 1978.
- HEGEL G.W.F., *Principes de la Philosophie du Droit, ou Droit Naturel et Science de l'État en Abrégé*, trad. R. DERATHE, Paris, Vrin, 1975.
- KANT E., *Réflexions sur l'éducation*, traduction PHILONENKO A., Paris, Vrin, 2000.
- KI-ZERBO J., *A quand l'Afrique ?*, Édition d'en bas, 2013.
- KI-ZERBO J., *Repères pour l'Afrique*, Dakar, Panafrika/Silex/ Nouvelles du Sud, 2007.
- PLATON, *La République*, traduction nouvelle avec introduction et notes par Robert BACCOU, Paris, Librairie Garnier Frères, 1966.
- SARTRE J.-P., *L'Être et le Néant* (1ère éd, 1943, *L'Être et le Néant.*), Paris, NRF Gallimard, 1948.

Articles :

- GAUCHET M., interview par Hugo SOUTRA et Jean Baptiste FORRAY, www.Lagazettedescommunes.com, publié le 05-01-2015, consulté le 30-09-2020.
- GIRALDO J. P. R., « La condition d'ouverture et l'état d'élanement vers : métaphysique de la vie chez Hegel », *Universitas PhilosoPhica* 62, año 31, Enero-Junio 2014, pp.71-93.
- KOUAKOU A., « Ontologie de la paix », *Revue Ivoirienne de Philosophie et de Culture, LE KORE*, n°44-2013, Éditions Universitaires de Côte d'Ivoire (EDUCI), pp.26-44.
- SANGARE N., « Professeur Joseph Ki-Zerbo et la question de l'intégration des espaces éducatifs en Afrique » in (sous la coordination du Pr Fernand Sanou et du Pr Alain Joseph Sissao), *Développement endogène de l'Afrique et mondialisation, une relecture de la pensée du Professeur Joseph KiZerbo*, P.U.O-Fondation Joseph Ki-Zerbo, 2016, pp.545-564.

-VION A., NEGRIER E., *La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique*, Contribution à l'atelier *Les nouvelles formes de la diplomatie*, Congrès AFSP, Lille, 21 septembre 2002.

Thèses :

-DJINDJERE M. J. P., (2014), *Les accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et africaines : le cas du Burkina Faso*, Thèse de droit public octobre, Université de Reims Champagne-Ardenne.

-TOURE E. H., (2009), *Décentralisation et gouvernance locale : les effets sociopolitiques de la gestion foncière décentralisée dans la communauté rurale de ROSS Béthio (Delta du Fleuve Sénégal)*, Thèse de doctorat, Université Laval (QUEBEC).

Textes législatifs :

-Charte africaine de la jeunesse adoptée par la septième session ordinaire de la conférence tenue le 2 juillet 2006 à Banjul (Gambie).

-Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code générale des collectivités territoriales au Burkina Faso.

- II -

**PAIX, SECURITE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE :
UNE CONTRIBUTION A LA PAIX ET A LA SECURITE**

**DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
EN AFRIQUE : UNE CONTRIBUTION A LA PAIX
ET A LA SECURITE ?**

**André CABANIS,
professeur émérite de l'Université Toulouse 1 Capitole (CTHDIP)**

La décentralisation est une idée relativement neuve en Afrique¹. Au lendemain des indépendances, la priorité est donnée à la construction des nouveaux Etats-nations, dotés de frontières artificielles imposées par les puissances européennes. A l'époque, les dirigeants récemment arrivés au pouvoir se méfient généralement des autorités locales traditionnelles qui sont accusées d'avoir collaboré avec les colonisateurs. Les jeunes Etats qui viennent d'accéder à la souveraineté manquent d'agents publics bien formés et ne peuvent assurer tout de suite un bon maillage du territoire. C'est donc un système administratif centralisé qui se met en place à l'époque, avec des services publics concentrés dans la capitale. L'encadrement de l'économie correspond à ce schéma, fondé sur un réseau d'entreprises publiques, sur une planification centralisée et sur une priorité accordée aux industries « structurantes ».

Par la suite, une gouvernance fondée sur des analyses différentes se met progressivement en place. L'idée de « développement autocentré »² s'appuie sur une stratégie qui repose sur des

¹ Sur la décentralisation en Afrique en général et sur l'acte III de la décentralisation au Sénégal, cf. Demba Sy, *Droit administratif*, Dakar 2014, p. 163 à 173 et 234 à 246.

² Cf. not. Samir AMIN, « Développement autocentré, Autonomie Collective et Ordre Economique International Nouveau : Quelques réflexions », *Africa Développement / Afrique et Développement*, janvier-mars 1978, vol. 3, p. 5 à 23 ; G. BLANCHET, « Croissance induite du développement autocentré :

encouragements aux activités locales, sur l'accroissement du marché intérieur et sur une autonomie relative vis-à-vis du commerce extérieur, réduisant par là même au maximum les importations et les appels à l'extérieur. L'intervention des pouvoirs publics en faveur de la croissance privilégie les micro réalisations en s'appuyant sur les potentialités locales et sur les compétences qui s'y manifestent. Il faut, à la base, libérer les énergies créatrices.

La décentralisation devient un aspect du programme officiel préconisé par les conférences nationales et reprises par la plupart des gouvernants à partir des années 1990, dans le cadre du processus de transition démocratique. Les Constitutions font désormais une place aux élus locaux et leurs reconnaissent un rôle plus important. La plupart consacrent un titre entier au processus de décentralisation³. Le découpage territorial est complété avec l'apparition de nouvelles circonscriptions qui permettent un meilleur encadrement des populations. Des lois de décentralisation reconnaissent des compétences accrues aux conseils en charge de ces collectivités territoriales.

Dans ces Constitutions adoptées au cours des années 1990, la formule la plus fréquente est celle-ci : « L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional »⁴ ce qui implique d'éviter tout traitement différencié qui serait générateur de conflits. Les lois fondamentales malgache et sénégalaise vont plus loin avec un libellé ambigu par la présentation des collectivités décentralisées comme « le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires

une alternative pour le Tiers-Monde », *Journal des anthropologues*, 1985, t. 20, p. 8 à 24..

³ M.L. MARTIN et A. CABANIS, « L'émergence constitutionnelle des pouvoirs locaux : décentralisation et pouvoirs périphériques dans les lois fondamentales d'Afrique francophone », *L'administration d'hier à demain en Afrique francophone, Droit sénégalais* 2007, n° 6, p. 203.

⁴ Dès les années 2000 : art. 153 béninois, 128 nigérien et 142 togolais. Cf. Jean-Christophe DEBERRE, « Décentralisation et développement local », *Afrique contemporaine* 2007-1, n° 221, p. 45-54.

publiques »⁵ : une interprétation malveillante pourrait conduire à prétendre qu'*a contrario* le niveau national ne favorise pas la participation citoyenne.

Malgré la modestie des moyens qui sont mis à leur disposition, tant pour ce qui est du personnel qu'elles peuvent mobiliser que des budgets qui leur sont alloués, il est demandé à ces collectivités de prendre leur part dans l'accompagnement du développement économique. Leur intervention est d'autant plus nécessaire que l'administration d'Etat est peu présente sur le terrain, à la fois par manque d'agents publics et parce que les hauts fonctionnaires privilégient les postes dans la capitale. Les domaines d'action reconnus aux élus locaux, tels l'aménagement du territoire, l'urbanisme ou le tourisme, doivent leur permettre d'encourager l'apparition d'activités liées aux potentialités des territoires qui leur sont confiés.

Les textes juridiques accompagnant ce mouvement témoignent de la volonté des dirigeants politiques de faire une place de plus en plus importante aux institutions locales au point que certains y voient le résultat d'une tendance à se débarrasser de certains problèmes en déplaçant les responsabilités. Quelles que soient les motivations, il apparaît d'autant plus nécessaire de s'appuyer sur les élus de terrain, voire sur les autorités traditionnelles, que des tendances centrifuges se font jour jusqu'à paraître parfois ébranler l'unité de la nation. Il faut conjurer cette tentation. Par ailleurs des menaces extérieures s'aggravent, avec des réseaux qui s'implantent d'autant plus facilement que le sous-développement et la sous-administration de certains espaces rendent plus vulnérables leurs habitants. Là encore la législation peut fournir des éléments de solution à ces problèmes de façon à faire en sorte que les collectivités locales soient à même de contribuer à la paix et à la sécurité de leur pays d'abord en les enjoignant de contribuer au développement économique (I), ensuite par les modalités de mise en œuvre de cette responsabilité (II).

⁵ Au début des années 2000, art. 134 malgache (qui parle même de « participation effective ») et 102 sénégalais.

I. La reconnaissance du rôle économique des collectivités locales au service de la paix et la sécurité

La majorité des Codes consacrés à l'organisation des collectivités locales présente une assez longue énumération des compétences qui leur sont désormais confiées, étant entendu que l'objectif commun est de favoriser le développement de leur territoire et de leur population. Parmi toutes ces nouvelles attributions, il en est une qui se voit accorder une place privilégiée. Quelle que soit la liste des domaines où peut se déployer la décentralisation, l'économie est toujours présentée en tête. Les autres secteurs mentionnés partout, mais en seconde position, sont ceux qui concernent le social et le culturel⁶. S'y ajoutent généralement le sanitaire et le scientifique⁷. Figurent enfin l'éducatif⁸, le sportif⁹, le financier¹⁰ ou l'environnemental¹¹. Dans la

⁶ Loi congolaise n° 10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales : le plan à établir par le département porte sur le « développement économique, social et culturel » (art. 14) ; loi malienne n° 2012-007 du 7 février 2012 portant Code des collectivités locales : le Conseil communal règle les affaires « relatives au développement économique, social et culturel » (art. 22).

⁷ Loi togolaise n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales : « Les collectivités territoriales concourent avec l'Etat au développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et scientifique » (art. 1^{er}).

⁸ Loi sénégalaise n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales : « Le département a compétence pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique » (art. 27).

⁹ Loi camerounaise n° 2019-024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées ; « L'Etat transfère aux collectivités territoriales les compétences nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif » (art. 17) ; ordonnance n° 2010-54 portant Code général des collectivités territoriales de la République du Niger : le Conseil régional « prend les mesures nécessaires pour promouvoir le développement économique, social, éducatif, sanitaire, scientifique, culturel et sportif de la région » (art. 104).

¹⁰ Loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation : il est conféré aux collectivités locales « de larges pouvoirs, notamment dans les domaines administratif, économique, financier, social et culturel » (art. 2).

suite des Codes, sont précisées, à propos de chaque domaine de compétences, les décisions spécifiques susceptibles d'être adoptées par l'exécutif ou le Conseil de la collectivité : gestion des marchés, des carrières, des gares routières et des sites touristiques privés ; valorisation des potentiels culturels et artistiques traditionnels de la région ; création, aménagement et gestion des aires de foire... De toute façon, il n'est guère de questions qui ne touchent plus ou moins à l'économie.

Cette nouvelle dimension du territoire de l'intervention des collectivités locales ne se limite pas à quelques opérations ponctuelles destinées à favoriser l'activité économique. De nombreux Codes prévoient que l'action des autorités locales doit s'organiser dans le cadre de documents programmatiques destinés à en assurer la cohérence. Le nom de ces documents est fort divers : au Burkina Faso, les schémas régionaux d'aménagement du territoire et les schémas d'aménagement urbain pour les communes urbaines et rurales¹² ; en Guinée, les schémas de cohérence territoriale ou, à défaut, des plans d'occupation des sols¹³ ; à Madagascar, les schémas régionaux et les schémas provinciaux d'aménagement¹⁴ ; au Niger, les plans et programmes de développement communal et les plans et programmes de développement régional¹⁵ ; au Togo, les schémas directeurs de l'aménagement du territoire régional, départemental, de district, urbain ou communal¹⁶ etc. Transparaissent dans ces textes non seulement le souci du législateur d'éviter que l'action des

¹¹ Loi burkinabè n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales : « La collectivité territoriale peut 1. Entreprendre toute action en vue de promouvoir le développement économique, social, culturel, environnemental » (art. 9).

¹² Art. 85 et 86 burkinabè.

¹³ Loi portant Code des collectivités locales en République de Guinée (2006) : art. 229 et 236.

¹⁴ Loi malgache n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

¹⁵ Art. 30 et 105 nigériens.

¹⁶ Art. 11 à 15 togolais.

collectivités locales se disperse en initiatives désordonnées mais aussi la volonté d'assurer une cohérence dans les programmes arrêtés par les diverses collectivités locales et de garantir une unité des initiatives et des actions au plan national. Des dispositions abondantes organisent l'harmonisation des documents arrêtés au niveau local le plus bas, au niveau local intermédiaire et au niveau national : chaque plan doit être soumis à l'institution se trouvant immédiatement au-dessus et ainsi de suite. C'est un vaste ensemble de textes articulés entre eux, que le législateur prévoit¹⁷. A l'heure où les structures de planification perdent de leur importance dans les pays développés, les dirigeants africains montrent qu'il est peut-être de bonne gouvernance d'accompagner la croissance économique, voire de l'encourager par un regroupement des documents de prévision et d'encadrement.

Les textes indiquent également, dans nombre de cas, les secteurs où l'action économique des institutions décentralisées doit se déployer. On a l'impression qu'il s'agit moins de mettre des bornes aux initiatives locales par une énumération limitatrice que de leur suggérer tous les domaines où ils sont invités à s'aventurer avec, de la part du législateur, une volonté incitatrice plus que limitatrice. L'énumération la plus explicite, sinon la plus complète, est fournie par le Code camerounais : « la promotion des petites et moyennes entreprises ; l'organisation de foires et salons ; la promotion de l'artisanat ; la promotion des activités agricoles, pastorales et piscicoles ; l'encouragement à la création de regroupements régionaux pour les opérateurs économiques ; l'appui aux microprojets générateurs de revenus et d'emplois ; la promotion du tourisme »¹⁸. La loi congolaise y ajoute la chasse, la pêche, le commerce, les mines, et

¹⁷ Par exemple : art. 17 congolais : les départements établissent leur programmation « en harmonisant leur plan de développement en relation avec les priorités de toutes les circonscriptions administratives » ; art. 164 malien : le Conseil régional délibère sur « le schéma d'aménagement du territoire national, en cohérence avec le schéma national » ; art. 11 à 15 togolais sur le fait qu'à chaque niveau, le schéma directeur d'aménagement du territoire doit être « en harmonie » avec les schémas de niveau supérieur.

¹⁸ Art. 267 du Code camerounais.

l'énergie¹⁹. Le Togo mentionne en outre l'industrie²⁰ et il est le seul, sans doute parce que la plupart des législateurs considèrent que cette dernière demande des moyens trop importants pour des collectivités locales peu dotées. De ce dernier point de vue, le Code burkinabè ose se montrer clair sur ce que pourrait être une politique en faveur des entreprises, en y ajoutant une dimension sociale qui légitime le procédé et avec une action combinée de l'Etat et des collectivités locales. Il s'agit « d'apporter un appui aux financements des projets productifs, notamment ceux au profit des franges déshéritées de la population ».

Une autre tendance nouvelle est celle qui consiste à confier aux collectivités locales la gestion des problèmes fonciers. Il y a là une question qui se situe à la charnière du développement économique et de la paix publique. La complexité et la diversité des statuts juridiques appliqués à la terre en Afrique réclament un effort de clarification qui apparaît comme une condition du développement en rassurant les investisseurs, mais qui menace la paix en inquiétant tous les titulaires de droits coutumiers²¹. Dans les décennies qui ont suivi l'indépendance, c'est l'Etat qui a été en charge de cet enjeu, cherchant le bon équilibre entre la sécurité des titres fonciers et le respect des normes traditionnelles. Dans l'ambiance d'adhésion aux analyses socialistes qui dominaient l'époque, nombre de dirigeants ont cru trouver une solution dans la récupération par l'Etat des biens fonciers paraissant disponibles. Les résultats de cette politique n'ont pas permis de résoudre tous les problèmes. Une solution pourrait être cherchée dans une compétence accrue des collectivités locales en ce domaine, ces dernières plus proches des populations, mieux à même d'évaluer les contraintes traditionnelles et de faire accepter des solutions par les populations indigènes. Plusieurs Codes esquissent

¹⁹ Art. 16 de la loi congolaise n° 10-2003. Cf. aussi les art. 20 béninois et 30 nigérien.

²⁰ Art. 11 togolais.

²¹ Jean-Etienne BIDO, Isabelle DROY et Emmanuel FAUROUX, « Communes et régions à Madagascar. De nouveaux acteurs dans la gestion locale de l'environnement », *Mondes en développement* 2008/1, n° 141, p. 29 à 46.

cette solution²². C'est au Niger qu'un chapitre entier est consacré aux compétences foncières des collectivités locales chargées, à ce titre, d'identifier et de recenser les terres vacantes, de recenser et de protéger les pistes de transhumance, d'assurer le pouvoir de police rurale, de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des schémas d'aménagement foncier etc.²³

Puisque ce colloque propose de réfléchir sur « développement local, paix et sécurité en Afrique », nous ne pouvons éluder la question des dangers que la décentralisation peut faire courir à l'unité du pays. Très présente lors de l'indépendance, alors que les nouvelles nations récemment décolonisées s'efforcent de consolider les frontières artificielles héritées du passé, la crainte des tentations autonomistes s'atténue au fur et à mesure que se renforce une forme d'identité nationale. Pour autant, le péril n'a pas totalement disparu et l'histoire récente prouve que des revendications sécessionnistes peuvent se faire jour²⁴, parfois de façon inattendue dans des pays dont la cohésion paraissait solide et qui se trouvent menacés notamment en cas de revendication extérieure, également s'il y a découverte de ressources naturelles. Dans ce dernier cas, le désir de ne pas partager ces retombées financières avec le reste de la nation peut faire naître un désir d'indépendance, surtout s'il est encouragé par des entreprises ou des Etats étrangers. Il serait paradoxal que le développement économique, quelle qu'en soit l'origine, se traduise par une aggravation des conflits. Les lois de décentralisation tentent de conjurer ce danger. La formule la plus souvent utilisée consiste à rappeler que l'activité des collectivités territoriales ne peut s'exercer

²² Art. 81 sénégalais : le Conseil municipal est compétent en ce qui concerne « l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national ».

²³ Art. 300 nigérien.

²⁴ A s'en tenir à l'Afrique francophone, et sans que les revendications prennent tout de suite une dimension indépendantiste, l'on peut citer les problèmes rencontrés par la Centrafrique avec les régions à majorité musulmane, le Cameroun dans sa partie anglophone, la Côte d'Ivoire dans le nord du pays...

que dans le respect de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale²⁵ auxquelles certains ajoutent la primauté de l'Etat²⁶.

D'autres textes choisissent, plutôt que d'affirmer un principe général, de s'attacher à préserver un aspect important de l'unité du pays, par exemple en Guinée où il est précisé que « les collectivités locales exercent leurs compétences propres dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale »²⁷. Il s'agit ici d'être plus efficace en se concentrant sur une question importante pour la survie de la communauté nationale. Une autre méthode originale pour délimiter les attributions confiées ou susceptibles d'être confiées aux collectivités territoriales est celle mise en œuvre par le Code congolais. Il s'agit d'une définition en quelque sorte *a contrario* de l'espace accordé aux collectivités locales. La loi énumère les questions réservées au pouvoir central, en l'occurrence « la défense et la sécurité, les affaires étrangères, la justice, la monnaie, les matières premières stratégiques, l'enseignement supérieur, les postes et télécommunications, les hôpitaux généraux et les centres hospitaliers universitaires »²⁸. Il s'agit donc des fonctions traditionnellement désignées sous le terme de « droits régaliens »²⁹. Une expression résume le principe et trahit, comme pour d'autres textes, les craintes des dirigeants, en excluant également un transfert pour « tout autre domaine qui fonde le caractère unitaire de l'Etat ». Et d'ajouter : « Les

²⁵ Art 14 burkinabè et 1^{er} sénégalais.

²⁶ Art. 2 camerounais et 5 nigérien. Cf. NGO TONG Chantal Marie, « Le modèle camerounais de décentralisation », *Revue malienne* 2019, n° 6, p. 359-360.

²⁷ Art. 10 guinéen qui ajoute : « A cet égard, la répartition des compétences prévues par la loi ne fait pas obstacle à ce que les autorités de l'Etat puissent prendre à l'égard des collectivités locales, de leurs services publics et de leurs regroupements, les mesures nécessaires à l'exercice légal de leurs attributions en matière de défense ». A noter que le Code camerounais prévoit la possibilité de suspendre un Conseil municipal en temps de guerre et jusqu'à la fin des hostilités (art. 192).

²⁸ Art. 13 de la loi congolaise n° 10-2003.

²⁹ L'expression, récupérée sans état d'âme par les républicains, vient des anciens régimes monarchiques et désigne les droits que les rois se réservaient, les droits royaux, symbolisés par les *regalia*.

collectivités locales n'ont pas de compétence politique ». Les gouvernants disposent d'une arme juridique pour maintenir les élus locaux dans le respect du droit national. Autrefois désigné par le terme de « tutelle administrative » qui est désormais évité à cause de son caractère méprisant, le contrôle confié au préfet ou au gouverneur prend généralement la forme d'un envoi aux tribunaux des arrêtés pris par les exécutifs locaux et des délibérations de leurs assemblées³⁰. Evidemment cette technique est bien adaptée à l'annulation des mesures non conformes à la réglementation adoptée au niveau central plus qu'à la répression d'une revendication indépendantiste³¹.

II. La mise en œuvre du rôle économique des collectivités locales au service de la paix et la sécurité

L'affirmation d'une responsabilité économique des collectivités locales n'est peut-être pas la principale nouveauté des Codes sur les collectivités locales des XX^e et XXI^e siècles. On a trop longtemps reproché aux politiques de décentralisation d'être détournées par le pouvoir d'Etat pour lui permettre de se décharger sur les niveaux d'administration placés en dessous de lui, des tâches qu'il ne se sent pas en mesure de remplir. L'échec paraît d'autant plus prévisible que des responsabilités considérables sont confiées à des dirigeants locaux à la légitimité contestable, assistés par une administration peu et mal formée, et disposant de moyens notoirement insuffisants. Si l'on se résigne à ce constat, l'échec paraît effectivement programmé. Les documents préparatoires, explicatifs ou les préambules des Codes sont, sur le bilan des premières années de la décentralisation, sans illusion et déplorent assez généralement le manque d'adhésion des populations. De fait, si l'on veut que les collectivités locales jouent un rôle dans le processus d'apaisement du pays, voire de réconciliation

³⁰ Jean-Nazaire Tama, *L'odyssée du constitutionnalisme en Afrique*, Paris 2015, p. 63 et s.

³¹ Cf. Hilaire Akerekoro, « La transformation de l'Etat par la décentralisation en Afrique : l'exemple de la libre administration des communes au Bénin », *Les transformations de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Babacar Gueye*, Toulouse, 2019, p. 88 à 93.

nationale, c'est bien le point qui doit être encouragé : associer les citoyens à la décision politique locale pour qu'ils ne se sentent plus étrangers aux décisions prises, qu'ils y adhèrent et qu'ils y prennent leur part.

Le *Document burkinabè d'orientation de la décentralisation* va bien dans ce sens. Le préambule part d'un constat pessimiste : « si les populations sont directement impliquées dans la gestion de leur territoire », les comportements politiques n'ont pas changé. Au terme des deux premiers cycles de la décentralisation (de 1993 à 2003, puis de 2004 à 2015), le législateur constate les limites de la gouvernance locale. La dernière phrase du préambule indique clairement l'objectif : il s'agit de « conduire tous les citoyens à se considérer comme des acteurs de cette politique, au regard de dispositifs gérés conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales et impliquant les autres acteurs porteurs de dynamiques que sont le secteur privé et les organisations de la société civile »³². Plus loin sont indiqués les moyens mis en œuvre pour une participation des populations et pour un contrôle citoyen dans la gestion des affaires locales ce qui passe par « un renforcement de l'appropriation et de l'exercice de la citoyenneté ainsi qu'une place réajustée pour la chefferie traditionnelle et coutumière »³³.

Le préambule sénégalais constate également les limites de la politique de décentralisation, quoiqu'en des termes un peu technocratiques. Sont dénoncées « la faiblesse de la gouvernance territoriale accentuée par une multiplicité d'acteurs avec des logiques et des préoccupations différentes » et « la faiblesse de la coproduction des acteurs du développement territorial qui induit fortement l'inefficacité des interventions ». La loi organique gabonaise précise dès son article 2 qu'il conviendra d'« associer les populations à la gestion des affaires locales tout en maintenant l'unité de l'Etat et en sauvegardant l'intérêt général ». A Madagascar, le chef de l'exécutif doit périodiquement rendre compte de ses activités à la population

³² *Politique nationale de décentralisation au Burkina Faso, Document d'orientation de la décentralisation*, slnd, p. 6.

³³ *Idem*, p. 25.

locale « par voie de presse, *kabary* ou par tous autres moyens appropriés »³⁴. En Guinée, le *Guide pratique du Code des collectivités locales* impose, parmi les attributions du maire, les obligations suivantes : « communication, sensibilisation et information »³⁵. L'exposé des motifs du Code nigérien proclame que ce texte « institue un droit à l'information des citoyens » et énumère les moyens mobilisés : débats publics, accès au budget, publicité des séances, publication des débats et des décisions prises. La majorité des Codes rendent obligatoire la mise à disposition des citoyens de ce type d'information avec des modalités diverses. Ainsi en ce qui concerne les bénéficiaires : possibilité ouverte à toute personne ou réservée aux électeurs, aux contribuables, aux habitants... Ou encore et pour ce qui est des modalités de mise à disposition des documents : consultation, copie, tirage d'exemplaires à distribuer...³⁶

Associer les populations aux administrations locales passe également par l'appel à des structures qui regroupent les populations et qui expriment leurs *desiderata* auprès des autorités. Certains de ces interlocuteurs sont permanents et peuvent même remplacer les institutions politiques représentatives fondées sur le suffrage

³⁴ Art. 37 malgache. Le *kabary* « est une pratique traditionnelle qui consiste à faire passer des messages, des idées, des décisions... à partir d'un "discours solennel" bien agencé adressé à une assistance ciblée. Du temps de la royauté à Madagascar, le roi ou la reine réunissait ses sujets et s'adressait à eux par un "kabary" pour les informer des nouvelles décisions / dispositions relatives à la gestion du royaume. Cela relève de la "tradition orale" et des bonnes pratiques de la société malgache » (renseignements fournis par le professeur Jeannot Ramiaramanana, que nous remercions).

³⁵ *Guide pratique du Code des collectivités locales*, mars 2018, point 15. Le point 19 explique comment procéder à la consultation des populations. L'art. 11 guinéen proclame que le « droit des habitants de la collectivité locale à être informés des affaires de celles-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent » constitue un principe essentiel de la démocratie locale. Il est prévu des procédures de publicité pour les actes pris par les collectivités territoriales. Les administrations locales sont invitées à aller au-delà.

³⁶ Art 11 burkinabè, 32 congolais, 11 guinéen, 44 et 118 maliens, 15 nigérien et 6 sénégalais.

universel. Ainsi au Bénin, le département n'est pas doté d'une assemblée élue mais d'un « conseil départemental de concertation et de coordination » composé, outre le préfet et les maires et leurs adjoints, d'un représentant des trois institutions suivantes : l'union départementale des consommateurs, la chambre consulaire départementale et la fédération départementale des associations de parents d'élèves³⁷. Au Burkina Faso, il est prévu de mettre en place des Conseils villageois de développement chargés de participer, auprès des Conseils municipaux à l'élaboration des plans communaux. Parfois ce sont des formations déjà existantes auxquelles il est fait appel. Par exemple au Mali, le vote du budget communal est précédé d'une consultation des conseils de village, de fractions ou de quartiers³⁸. Au Sénégal, les citoyens d'un quartier ou d'un village peuvent se constituer en conseil consultatif et être consultés ou faire des propositions³⁹. Le plus souvent, ce sont des institutions spécialement prévues par la loi pour servir d'intermédiaires avec les citoyens que les pouvoirs locaux peuvent mettre en place. Au Cameroun, le conseil municipal peut créer des comités de quartier ou de village pour favoriser la participation de la population⁴⁰. Au Niger, les conseils des collectivités territoriales sont invités à mettre en place des organes de concertation sur les questions d'intérêt local⁴¹. La formule utilisée au Sénégal est plus générale : pour « une bonne participation des populations », l'exécutif peut créer un cadre de concertation sur les plans de développement et les contrats plans (sic). Ce cadre peut être consulté sur « toute autre matière d'intérêt local »⁴².

³⁷ Art. 17 béninois.

³⁸ Art. 218 malien.

³⁹ Art. 83 sénégalais.

⁴⁰ Art. 182 camerounais.

⁴¹ Art. 16 nigérien.

⁴² Art. 7 sénégalais. L'art. 3 de ce Code prévoit que les collectivités locales « associent en partenariat le cas échéant à la réalisation des projets de développement économique, social et environnemental, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire dans le respect de l'équité du genre ».

Dans trois pays, au Gabon, en Guinée et au Niger⁴³, il est prévu la possibilité d'organiser une consultation populaire de niveau local. Il y a là un type de procédure à caractère exceptionnel dans la mesure où elle est contraire aux principes de la démocratie représentative qui préfère s'en remettre aux élus plutôt que de s'adresser directement à la population. Il est vrai qu'une telle méthode peut aboutir à opposer les assemblées délibératives à leurs électeurs s'ils sont conduits à prendre des positions différentes sur des problèmes importants et polémiques. D'un autre côté, si l'on souhaite que les citoyens aient le sentiment de pouvoir imposer leur point de vue dans les cas les plus graves, il faut parfois en arriver à cette solution. Il convient de ne pas surestimer le fait qu'il s'agit seulement de *consultation*, ce qui évoque l'idée de démarche purement consultative⁴⁴ : il n'est pas facile à quelque institution officielle que ce soit de s'opposer à une majorité de la population, régulièrement interrogée. En revanche il est important de déterminer si l'assemblée élue garde le contrôle du déclenchement l'opération. C'est le cas au Niger où seuls le Conseil municipal ou le Conseil régional peuvent déclencher le système. En Guinée, et si le Conseil communal décide, c'est après avoir été saisi par une proposition émanant non seulement de la majorité de ses membres mais aussi de l'exécutif de la commune ou d'un cinquième des électeurs. Au Gabon, il est exigé soit une majorité des membres du Conseil, soit un quart du collège électoral donc apparemment sans intervention du Conseil. Ultime précaution : les consultations ne peuvent porter que sur des problèmes relevant des compétences de la collectivité.

L'on ne saurait traiter de la décentralisation et de sa capacité à atténuer les frustrations, les déceptions, les méfiances que suscitent les classes dirigeantes sans s'interroger sur le problème de l'adéquation des moyens. Il y a là une critique fréquemment adressée à la politique d'abandon de certaines compétences par l'Etat au profit des collectivités locales : non accompagnée des moyens nécessaires, elle accentue les tensions au lieu de les résoudre. La plupart des Codes

⁴³ Art. 317 gabonais, 12 à 14 guinéens et 35 nigérien.

⁴⁴ Les Codes guinéen et nigérien précisent qu'il ne s'agit que d'un *avis*.

sont fort diserts sur le statut des élus, sur leur formation, sur les personnels, sur les financements. De ce dernier point de vue, le législateur répond à la vieille revendication d'accorder aux institutions décentralisées non seulement des subventions globales mais également des impôts abandonnés par l'Etat. Leur énumération donne une idée flatteuse de la capacité du législateur à imaginer toutes sortes de prélèvements : ainsi de la redevance sur les opérations de pompes funèbres et de thanatopraxie au Gabon, de l'impôt de licence sur l'exploitation des billards et assimilés, des appareils vidéos et des baby-foot à des fins lucratives à Madagascar⁴⁵, ou de la taxe de visite sanitaire des huîtres et moules au Sénégal⁴⁶...

L'essentiel est dans un principe fréquemment affirmé et plus ou moins respecté : celui de la compensation des coûts liés à des compétences supplémentaires accordées par l'Etat par des transferts équivalents de crédits. Le plus souvent, l'engagement est pris apparemment sans aucun échappatoire. La formule est à peu près partout la même. Au Burkina Faso : « Toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales, du fait de la modification par l'Etat des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, doit être compensée par un transfert approprié de moyens »⁴⁷. On retrouve ces termes à peu près identiques dans les autres Codes⁴⁸ : au Congo⁴⁹, au Gabon⁵⁰, en Guinée⁵¹, au Niger⁵² et au Sénégal⁵³. L'engagement paraît si important que la plupart des textes la répètent à plusieurs reprises sous des formes différentes, comme si la répétition devait

⁴⁵ Art. 184 malgache.

⁴⁶ Art. 195 sénégalais.

⁴⁷ Art. 37 burkinabè.

⁴⁸ Cf. des critiques contre les limites des transferts de crédit : Richard ADJAHO, *Bonne gouvernance au Bénin : ma contribution*, Cotonou 2005.

⁴⁹ Art. 9 congolais.

⁵⁰ Art. 233 gabonais.

⁵¹ Art. 376 guinéen.

⁵² Art. 159 nigérien.

⁵³ Art. 282 sénégalais.

rassurer les responsables locaux sur la bonne exécution par l'État de ses engagements⁵⁴.

Quelques incises donnent à l'inverse le sentiment que le législateur cherche des échappatoires pour se donner, le cas échéant, des justifications à ne pas compenser totalement les transferts décidés. Ainsi, le Code burkinabè indique que l'indemnisation se fera « dans les conditions prévues par la loi » ce qui peut permettre d'imposer des modalités non prévues à l'origine⁵⁵. Au Gabon, il est annoncé un mode de calcul qui peut conduire à ne pas prendre en compte tous les transferts puisqu'il est prévu de distinguer « les compétences qui sont du ressort de l'État et celles qui sont dévolues aux communes et aux départements »⁵⁶. En Guinée, le Code précise une procédure d'évaluation très complète avec un calcul fixé par un « arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des finances, après avis d'une commission consultative présidée par un magistrat de la Chambre des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivités concernées. La commission consultative mentionnée à l'alinéa précédent établit à l'intention de l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales. »⁵⁷ Enfin, le Code sénégalais prévoit une sorte de solution de rechange en cas de transfert insuffisant : « Dans les cas où l'insuffisance des ressources financières des collectivités locales risque de compromettre la réalisation et l'exécution des missions des services publics, l'État peut intervenir par l'octroi de dotations spéciales aux collectivités locales concernées en transférant des crédits⁵⁸.

*

⁵⁴ Les art. 9 à 11 congolais (qui précise que la compensation doit être *intégrale*) et 159 nigérien se limitent à cette répétition,

⁵⁵ Art. 36 burkinabè.

⁵⁶ Art. 233 gabonais.

⁵⁷ Art. 378 guinéen.

⁵⁸ Art. 282 sénégalais.

* *

C'est donc d'un arsenal législatif très complet que se sont dotés les pays d'Afrique francophone pour définir le statut des collectivités territoriales et déterminer leur rôle en faveur du développement économique dans une perspective de paix et de sécurité. Pour autant personne ne peut croire qu'il suffise de quelques lois pour garantir un tel résultat. Tout au plus peuvent-elles fournir le cadre dans lequel pourra se déployer l'action des élus locaux et des institutions sur lesquelles ils pourront s'appuyer. Dans la mesure où semble se dégager un assez large consensus au sein de la classe politique en faveur du processus de décentralisation, ce dernier pourrait bien exercer une influence favorable dans le sens d'une contribution à l'apaisement des conflits⁵⁹.

Ces derniers ne semblent pas diminuer avec la transition démocratique enclenchée au début des années 1990. Certains affrontements revêtent une telle ampleur qu'ils font figure de génocide. Du point de vue des équilibres économiques et sociaux, les capitales prennent une place de plus en plus importante dans chaque pays, rassemblant une proportion notable de la population, des activités de production, des centres de décision... Le développement s'accompagne d'une aggravation des inégalités. Par rapport aux espoirs nés du pluralisme politique, des progrès du parlementarisme et de l'affirmation de l'Etat de droit, les opinions publiques sont plutôt déçues. Il n'est jusqu'aux alternances politiques qui ne risquent de lasser dans la mesure où elles n'entraînent pas les revirements politiques attendus. L'on assiste même au retour des militaires au pouvoir sous la forme de coups d'Etat qu'ils présentent comme le moyen de débloquer des situations politiques figées par la volonté des présidents en place de se maintenir à la tête de l'exécutif⁶⁰.

⁵⁹ Ibrahim Boubacar SOWA, « Contributions des collectivités territoriales pour une sortie de crise au Mali », *Revue malienne des sciences juridiques, politiques et économiques de Bamako* 2020, n° 8, p. 369 à 396.

⁶⁰ Sur les crises de pouvoir en Afrique et sur un modèle de démocratie de type consociatif, cf. Ndiogou SARR, *Médiation et démocratisation. Essai sur une*

De vastes espaces demeurent sous-administrés. Des zones entières ne sont visitées que très épisodiquement par les agents venant de la capitale, ce qui s'explique par les insuffisances de la fonction publique dans les pays en développement mais aussi par les réticences des fonctionnaires à prendre des postes dans les villes de province, *a fortiori* en brousse. Pour les citoyens, nombre de formalités exigent de parcourir des distances considérables. Les populations nourrissent à l'égard de l'administration une méfiance d'autant plus grande qu'elle applique une réglementation qui leur paraît incompréhensible et arbitraire. S'y ajoute le soupçon de corruption. Parmi toutes les branches du droit dont l'application se révèle problématique sur le terrain, figure le droit foncier ce qui se traduit par une forte insécurité juridique pour les détenteurs de la terre. Parmi les services auxquels les citoyens hésitent le plus à s'adresser, l'on peut citer les tribunaux, souvent jugés coûteux, lents, appliquant un droit incompréhensible avec une procédure inutilement compliquée, ce qui conduit à utiliser des modes alternatifs de règlement des différends.

Confier des compétences plus importantes aux autorités locales élues présente un certain nombre d'avantages désormais reconnues et qui sous-tendent les politiques de décentralisation. Au-delà des considérations avancées à peu près partout dans le monde et tenant au fait de rapprocher l'administration et les administrés, certains aspects sont plus spécifiques aux pays en développement et notamment d'Afrique francophone. Les élus locaux sont *a priori* plus sensibles aux attentes réelles des populations⁶¹ et doivent éviter les projets disproportionnés qu'ont parfois tendance à privilégier les gouvernants au niveau national. Il s'agit de renoncer à des équipements surdimensionnés impliquant des coûts de

nouvelle technique de stabilisation de pouvoir en Afrique noire francophone, Dakar 2018, not. p. 391 et s.

⁶¹ « La décentralisation ainsi arrimée à la démocratie et au développement forme avec ceux-ci une sorte de « trilogie porteuse d'espoir » (...) en confiant à la base les choix des projets de développement » (Abraham GADJI, « Décentralisation et développement local : réflexions à partir de l'exemple de la Côte d'Ivoire », *Revue ivoirienne de droit* 2010, n° 41, p. 55).

fonctionnement exagérés -les fameux éléphants blancs⁶²- par des microprojets mieux adaptés. Ce processus favorise l'émergence de nouvelles élites locales, réintégrant les dirigeants traditionnels⁶³, débouchant sur une nouvelle répartition des responsabilités, en somme une nouvelle gouvernance que l'on peut souhaiter pacificatrice.

⁶² Le terme « éléphant blanc » désigne, par référence aux cadeaux coûteux que se faisaient les prince *s et les monarques indiens et siamois, des équipements d'envergure encouragés et plus ou moins financés par la coopération internationale mais dont l'entretien et l'exploitation deviennent un fardeau financier insupportable.

⁶³ Abdoulaye MOHAMADOU, *Décentralisation et pouvoir local au Niger*, Niamey 2009.

PAIX, SECURITE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Inoussa COMPAORE

« Se projeter dans le temps et dans l'espace est la caractéristique essentielle qui permet à une nation de se fonder, de se développer et de se pérenniser. Mieux, c'est dans l'approche de la gestion de son territoire qu'elle développe son génie tout en façonnant le cadre de sa production économique et de sa reproduction sociale et culturelle »¹. La maîtrise de l'espace, en général, et, plus spécifiquement, du territoire a, toujours, occupé une place de choix au cœur des préoccupations de toute société humaine. L'homme a la préoccupation constante d'organiser son espace en fonction des ressources dont il dispose, de ses besoins, de ses réalités socio-culturelles, mais aussi de ses contraintes². Toutefois, la non maîtrise de l'organisation, de l'aménagement du territoire peut être source de tensions troublant la paix et la sécurité d'un pays. C'est dans ce sens que, dès 1947, Jean-François Gravier, dans son ouvrage intitulé *Paris et le désert français. Décentralisation – Equipements – Populations*, attirait l'attention des autorités publiques sur les dangers de l'inexistence d'une politique nationale de l'aménagement du territoire, source d'inégalités de développement pouvant aboutir, selon l'expression d'Antheaume et Giraut, à « la mort indubitable » de certains territoires.

¹ M. M. DIAKHATE, *L'aménagement du territoire au Sénégal : principes, pratiques et devoirs pour le XXI^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 19.

² J. M. DEMBA, *Aménagement du territoire et prospective territoriale au Sénégal : enjeux, limites et perspectives*, Mémoire de master II, Université Cheikh Anta DIOP, 2010, p. 15.

De plus en plus en Afrique comme de par le monde, s'élèvent des revendications territoriales au sein des États. Ces problèmes d'identité territoriale trouvent plusieurs fondements parmi lesquels, nous pouvons déceler la mauvaise réglementation et opérationnalisation de l'aménagement du territoire. En effet, les grandes disparités de développement entre les différents territoires ne peuvent, souvent, que susciter des tensions de tous genres mettant à mal la paix et la sécurité de nos États déjà fragiles. C'est dans ce contexte de refonte et d'inégalités de développement des territoires, qui semblent, de plus en plus, s'affirmer, qu'il importe de marquer un regard particulier sur la thématique « Paix, sécurité et aménagement du territoire ».

L'aménagement du territoire est une réalité multiple. Cela explique l'existence de nombreuses définitions. D'un point de vue téléologique, l'aménagement du territoire est un ensemble d'actions menées sur un territoire bien déterminé en vue d'apporter des corrections à une réalité vécue. Cette réalité peut être du fait de l'homme ou de l'ordre naturel. Il peut s'agir des déséquilibres de développement connus à l'intérieur d'un même territoire et qui nécessitent un regard particulier en conformité avec les exigences d'équité ou de l'égalité d'accès au développement³. Dans tous les cas, « Aménager le territoire, c'est prendre conscience de l'espace... comme richesse et comme devoir »⁴. Ce devoir pourrait être l'aboutissement à la paix comme à la sécurité, fruit du développement et finalité de l'aménagement du territoire.

La thématique de cette communication est, aujourd'hui, plus que d'actualité, surtout, au Sahel, foyer d'une insécurité notoire. Au-delà de cette actualité, l'échec de la centralisation du pouvoir qui avait conduit les États africains à la décentralisation a fini par renforcer les

³ C'est l'ensemble de ces déséquilibres qui ont prévalu à l'émergence même de l'aménagement du territoire. Voir J.-F. GRAVIER, *Paris et le désert français. Décentralisation – Equipements – Populations*, préface de Raoul DAUTRY, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Le Portulan, 1947.

⁴ E. PISANI, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de sciences politiques*, n° 2, avril-juin 1956, p. 315-330.

disparités entre les territoires au regard de leur niveau de développement⁵. C'est dans cette dynamique de tension que H. Coulibaly et S. Lima appréhendent les raisons de la crise au nord du Mali. Elles affirment, en effet, que « notre hypothèse est qu'au Mali, le développement de logiques spatiales divergentes a joué un grand rôle dans l'éclatement du pays et que les régions du Nord ne sont pas les seules en cause dans l'effritement de l'État. Dans tout le territoire une tension sans cesse accrue (...) met à mal une unité nationale fragile »⁶. C'est la même conception que Moussa Bala Fofana a de la crise en Casamance au Sénégal⁷. Une mauvaise maîtrise de l'aménagement du territoire pourrait, alors, avoir des conséquences dramatiques. Il importe de savoir quelle est la place de l'aménagement du territoire dans la cohésion, la paix et la sécurité dans nos États ? De toute évidence, l'aménagement et le développement équilibrés des territoires apparaissent comme le socle de la paix et de la sécurité (I) et la solidarité territoriale, l'un des moyens de régulation de l'aménagement du territoire, étant un outil indispensable de cette paix et de la sécurité (II).

I. Aménagement et développement équilibrés du territoire, socle de paix et de sécurité

Les États, comme le Mali et le Burkina Faso étant des États unitaires, sont caractérisés par une organisation marquée par la déconcentration et la décentralisation pour booster le développement à tous les niveaux de leurs territoires nationaux. L'un des moyens pour parvenir à un rééquilibrage du développement, au regard des

⁵ C'est le cas, à titre illustratif, de la Catalogne qui revendique une séparation de l'Espagne.

⁶ H. COULIBALY et S. LIMA, « Crise de l'État et territoires de la crise au Mali », *EchoGéo, Sur le Vif*, mis en ligne le 27 mai 2013 sur <http://journals.openedition.org/echogeo/13374>

⁷ M. B. FOFANA, « Les stratégies de développement territoriales, pour des villes sénégalaises résilientes », disponible sur <https://www.mediaterrre.org/afrique-ouest/actu.20130729172028.html>

disparités, voire des fractures territoriales, est la bonne maîtrise de l'aménagement du territoire qui peut passer par le renforcement de l'inter territorialité. Celle-ci peut être appréhendée comme « la recherche de l'efficacité de l'action publique territoriale par la coordination, l'articulation, l'assemblage des territoires, tels qu'ils sont »⁸. Il s'agit, par l'inter territorialité, de créer et de stimuler des relations étroites de complémentarité entre les différents territoires. De telles relations doivent s'établir et se renforcer dans un sens vertical comme horizontal. Cette démarche est le corollaire de la spécialisation des territoires en matière de développement.

La problématique de l'aménagement du territoire est un défi sans cesse renouvelé pour une adéquation du territoire par rapport à l'harmonie de l'espace. Elle tente de cerner le développement harmonieux d'une unité géographique en adéquation avec les objectifs économiques. Dans cette veine, sa résolution dénote une certaine maîtrise spatiale en vue d'éviter le désordre parfois ambiant qui a cours dans certains Etats. L'idée d'un aménagement territorial n'est pas une donnée, c'est le constat d'une œuvre de longue haleine sans cesse découverte, redécouverte et appropriée au fil du temps par les autorités politiques et administratives. Elle s'inscrit dans un mouvement qui aligne la répartition de l'espace aux besoins des populations. De ce point de vue, l'aménagement du territoire n'est pas l'apanage d'un seul peuple. Il est établi suivant plusieurs modalités, mais vise une révolution générale, une reconversion des regards et des esprits vers des systèmes à même de créer des dynamiques spatiales nouvelles et souhaitables par le jeu d'une certaine cohérence institutionnelle. En Europe, l'aménagement du territoire pourrait être considéré comme la dynamique ayant autorisé le développement des villes, celui des activités commerciales, agricoles et culturelles. Aucun modèle n'est, certes, parfaitement établi et immuable, dans la mesure où l'aménagement territorial suit le mouvement des hommes. Il

⁸ D. BEHAR, P. ESTEBE et M. VANIER, « Réforme territoriale : avis de décès de l'inter territorialité ? », *Métropolitiques*, 13 juin 2014, p 1, disponible sur <http://www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html>.

Consulté le 17 avril 2017.

faudrait, cependant, admettre que les aménagements en cours s'inscrivent dans une posture de parachèvement.

« Les territoires ne sont pas, ou plutôt ne sont plus, « des îles ». Ils entretiennent des relations d'interdépendance de plus en plus fortes les uns avec les autres et forment à ce titre de véritables systèmes territoriaux marqués non pas nécessairement par des logiques concurrentielles mais souvent beaucoup plus complémentaires qu'on ne le croit. Tels sont les fondements de ce que l'on appelle aujourd'hui l'inter territorialité »⁹. Au regard, en effet, de la faible capacité de certains territoires à mobiliser assez de ressources pour le financement de leurs développements, la complémentarité et les actions communes se veulent des alternatifs de financement et de dynamisation. La « survie » de certains territoires découle de leurs capacités à s'associer avec d'autres territoires par le biais de projets communs. C'est également en ce sens que M. Vanier fait remarquer que faire le pari de l'inter territorialité aujourd'hui, c'est prendre acte de la complexité territoriale tant décriée par certains, et c'est croire à la capacité de chacun des échelons de fabriquer du lien, de la coordination, de l'intercession, de la convention, de la contractualisation pour optimiser l'efficacité de l'action publique globale¹⁰. Il est, alors, essentiel qu'il soit procédé au renforcement de l'inter régionalité (A) tout en repensant le développement des services communs (B).

A. Le renforcement de l'inter régionalité

Le Burkina Faso compte, aujourd'hui, 13 régions, 45 provinces, 350 départements, 49 communes urbaines, 302 communes rurales. La communalisation intégrale est bien dans la pratique. Cela présente, indéniablement, un intérêt. Il permet de trouver, doublement, appui

⁹ Conseil en Analyse territoriale, « L'inter territorialité au prisme de la solidarité territoriale spontanée : Une application aux intercommunalités françaises », Rapport d'étude, Les universités d'été, ADGCF, janvier 2015, p. 5.

¹⁰ M. VANIER, *Le Pouvoir des territoires : essai sur l'inter territorialité*, Paris, Economica, 2010, p. 31.

sur tous les territoires, collectivités déconcentrées comme collectivités décentralisées, comme base de développement du pays. Tel, aussi, est l'un des objectifs de la décentralisation à savoir qu'elle vise le développement local en fonction des réalités en termes de ressources que gère la population locale elle-même sur la base d'un certain nombre de compétences reçues de l'État central. C'est une véritable opportunité accordée aux populations de décider de leurs politiques publiques locales, de mettre en œuvre des projets-programmes financés par ce qu'elles reçoivent comme dotation financière¹¹ de la part de l'autorité centrale en plus de ce qu'elle génère comme ressources au niveau interne. À côté de ces deux sources de financement, d'importants efforts sont fournis par certains partenaires techniques et financiers pour l'accompagnement du processus même de la décentralisation au Burkina Faso. La décentralisation burkinabè bénéficie, à ce titre, d'un concours d'appui technique comme financier par le biais de la coopération décentralisée, qui, très souvent, s'établit entre les collectivités locales du Nord et celles du Sud. Il se fait, également, par des accords bilatéraux entre l'État burkinabè et d'autres États amis¹² ou avec des organismes internationaux ou sous régionaux.

Toutefois, il sied de marquer un arrêt pour voir, en face, la réalité du processus et les opportunités qu'offre l'aménagement du territoire afin que soit une réalité le développement de nos territoires pour le

¹¹ Par la décentralisation, le transfert des domaines de compétences se fait concomitamment avec les ressources nécessaires et précédemment utilisées par l'autorité centrale pour leur mise en œuvre.

¹² En guise d'illustration nous pouvons retenir que « la coopération suisse a financé la création d'établissements publics communaux pour le développement (EPCD) à Ouahigouya en 1992, puis à Koudougou et Fada en 1997. Les EPCD ont permis la réalisation de nombreuses infrastructures urbaines dans ces trois villes : marché, gare routière, abattoir, lycée municipal, réfection des locaux de la mairie, pharmacie communale, construction de caniveaux, marché à bétail, maison des jeunes et de la culture, etc. ». Ministère des Finances et du Budget, Rapport sur la coopération pour le développement 2004, Ouagadougou, p. 55.

bonheur de nos populations. La situation est qu'en dehors de certains territoires comme les grands centres urbains, la question de la viabilité d'autres territoires se poserait tant ils semblent adossés, exclusivement, à la dotation financière de l'État ou d'un éventuel concours des partenaires techniques et financiers. La capacité interne de mobilisation des ressources et des financements des territoires est très limitée. Il y a un bon nombre de collectivités burkinabè qui manquent, énormément, de ressources pour leur épanouissement. Cette insuffisance de ressources s'appréhendait même sous l'angle humain. En dehors, en effet, du personnel administratif mis à la disposition des collectivités par l'État central, elles se caractérisaient, également, par leur manque criard de ressources humaines surtout de cadres à même de concevoir des politiques fortes. Cette situation peut, certes, s'expliquer par leur pénurie financière mais aussi par une fonction publique territoriale peu attirante¹³.

L'inter territorialité étant, déjà, une réalité au Burkina Faso, elle doit être renforcée et utilisée comme une alternative aux carences individuelles des différents territoires. En effet, l'intercommunalité avec ses formes multiples comme la communauté de communes ou l'entente ou le jumelage apparaît comme une de ses modalités. Elle est mise en exergue dans les relations entre des communes. Notre vision est qu'il faut aller au-delà du cadre des communes pour cerner les régions. Cette inter territorialité, entendue du côté des régions est le corollaire de leur spécialisation. La spécialisation des régions dans leur domaine de prédilection par rapport à leurs avantages comparatifs suppose, également, l'abandon des domaines dans lesquels ils sont moins productifs ou qu'ils produiraient à des coûts excessivement élevés. La logique, alors, d'une telle spécialisation est la

¹³ La fonction publique territoriale était régie par la loi n° 027-2006/AN du 5 décembre 2006 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales. Au regard de ses carences, comme le fait de ne pas présenter un plan de carrière pour les agents, elle a été relue, et a été adoptée la loi n° 003-2017/AN du 13 janvier 2017 portant statut de la fonction publique territoriale avec ses dix-neuf décrets d'application adoptés le 24 mai 2017.

complémentarité à travers des relations étroites entre les régions. Elle participe de la mise en application du principe de cohésion économique et sociale entendu comme « la collaboration, la coopération, le partenariat, la complémentarité et le partage d'expérience entre territoires »¹⁴.

À travers, en effet, la recherche du développement harmonieux, intégré et équitable du territoire, l'aménagement du territoire assure le renforcement du partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales et les autres acteurs du développement¹⁵. Ces relations étroites entre les régions doivent se développer de façon à ce que chacune d'elle se situe dans une dynamique nationale, voire internationale. Chaque région produit de sorte à couvrir ses propres besoins, ceux de ses autres partenaires auprès de qui elle atteint, également, la satisfaction de ses besoins sur lesquels elle n'aurait pas produit. L'autorité centrale se dresserait entre les différentes régions pour la régulation des transactions entre elles et veillerait à la couverture des besoins nationaux avant l'exportation à l'étranger. La mutualisation, ainsi, des différents services dans le cadre de l'inter territorialité ou de l'inter collectivité permet un renforcement quantitatif et qualitatif des capacités des régions de façon à lutter contre les fractures territoriales.

B. Le développement des services communs

Les services publics communaux sont peu développés au Burkina Faso, exception faite de certains services publics des grands centres urbains comme Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Ces grands centres urbains ont une forte capacité de mobilisations de ressources humaines et financières propres. Si chaque commune, prise individuelle et comme on le voit, manque de ressources pour soutenir son développement, il importe qu'un regard particulier soit tourné

¹⁴ Article 4 de la loi n° 034-2012/AN du 2 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

¹⁵ Article 37 de la loi n°034-2012/AN du 02 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

vers la mutualisation des capacités. Ne dit-on pas, en Afrique, que l'union fait la force ? Le législateur burkinabè l'a, pourtant, pris en compte par la consécration de l'intercommunalité qui peut être appliquée par la mise en œuvre de l'entente ou du jumelage. Le premier nous semble un cadre idéal puisqu'il intervient dans le domaine des compétences propres des collectivités territoriales. En effet, « l'entente est l'acte par lequel des collectivités territoriales burkinabè instituent entre elles, des relations de coopération sur des objets d'utilité publique locale compris dans leurs attributions, et les intéressent conjointement »¹⁶. Le problème véritable demeure la mise en application de ces dispositions. Avec, par exemple, l'insécurité que connaît le Burkina Faso¹⁷, il est étonnant qu'on ne retrouve qu'à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso un service de police municipale. Des efforts conjoints, dans ce domaine, permettraient de renforcer la sécurité sans laquelle l'espoir d'un lendemain meilleur et d'un développement s'amincit au fil du temps.

L'inter communalité pourrait, en outre, être développée dans le cadre de l'éducation, qui, également, est une compétence transférée aux collectivités territoriales. La situation est que les municipalités ne gèrent, actuellement, que les établissements qui étaient sous le contrôle de l'État central et qui ont été, par le biais de la décentralisation, cédés. Les communes qui n'avaient pas sur leurs territoires des établissements d'enseignement implantés et qui manquent de moyens pour en construire, sont dans le constat de voir leurs enfants, dont les parents peuvent supporter les charges financières, parcourir de longues distances dans d'autres communes

¹⁶ Art 123 de la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant CGCT au Burkina Faso.

¹⁷ Le 2 mars 2018, la capitale burkinabè a été visée par deux attaques terroristes simultanées à l'état-major et à l'ambassade de France. Dans ces attaques, huit soldats sont morts et elles ont causé quatre-vingt blessés. Avant celles-ci, il s'était déroulé deux autres grandes attaques dans la capitale. Le 15 janvier 2016, le restaurant Cappuccino et Splendid Hôtel avaient été victimes de telles attaques qui avaient causé trente morts. Celles du restaurant Aziz Istamboul avaient causé la mort de dix-huit personnes.

pour se former. Ces deux illustrations permettent de percevoir l'impératif du renforcement des services communs qui contribuent, aussi, à la solidarité territoriale.

Ce développement des services communs est un moyen de mutualisation des forces des différents territoires et permet de créer des relations étroites entre eux. Cela pourrait être une source de cohésion entre ces territoires qui poursuivent, en plusieurs domaines, des intérêts partagés. C'est un moyen adéquat de pacification, de paix et de sécurité dans une vision holistique dans la mesure, également, où cela pourrait aboutir à une solidarité entre territoires.

II. Solidarité territoriale, outil indispensable de paix et de sécurité

La solidarité est un principe complexe qui renvoie à plusieurs thématiques disciplinaires, telles l'économie, la sociologie... Ce principe est, cependant, largement encadré au plan juridique. Le législateur burkinabè a entendu lui donner une définition large de sorte à ce qu'il cerne, à la fois, plusieurs réalités. En effet, le principe de solidarité pris dans sa dimension nationale est compris comme « l'obligation pour la communauté nationale de venir en aide aux régions et aux personnes en difficulté, de lutter contre les exclusions, d'apporter une attention particulière aux groupes défavorisés. Ce principe implique la lutte contre les inégalités régionales, la garantie de l'égalité des chances aux citoyens en assurant leur égal accès aux services sociaux de base »¹⁸. Il nous intéresse, dans ce cadre, en tant que moyen de régulation en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit de la solidarité territoriale, qui, tout en pouvant prendre plusieurs formes, permet de corriger les disparités entre les territoires nantis, les moins nantis et les territoires pauvres. Pour un meilleur renforcement de sa solidarité territoriale, il nous paraît judicieux de mettre en exergue cette ingénieuse idée de redistribution fiscale à travers l'institution de la péréquation territoriale (A). Celle-ci peut

¹⁸ Art. 4 de la loi n° 034-2012/AN du 2 juillet 2012 portant RAF au Burkina Faso.

s'accompagner d'un fond de solidarité (B) pour des situations spécifiques.

A. L'institution de la péréquation territoriale

« Un retour sur la notion générale de péréquation et sur sa racine étymologique démontre l'indissociabilité entre la péréquation et les résultats correcteurs d'inégalités d'une répartition »¹⁹. En effet, dans son approche étymologique, le terme péréquation vient du mot latin « peraequatio » qui signifie « répartition égale de l'impôt ». Ce dernier concept vient, lui aussi, du mot « peraequare » entendu comme « égaliser, niveler, rendre égal ». La péréquation est, en ce sens, un outil d'aménagement du territoire qui s'appréhende, d'abord, en tant qu'opération de correction mise en œuvre pour venir à bout des injustices ou des inégalités territoriales en matière de répartition des richesses. Ensuite, elle représente un résultat concret qui pourrait être évalué. En clair, la péréquation peut consister à adopter et à collecter un impôt sur un territoire bien défini, très souvent, nanti, et qui sera redistribué sur d'autres territoires moins nantis.

La péréquation territoriale présente plus d'un avantage. Il est évident, comme évoqué, qu'elle est perçue comme un moyen de redistribution, donc, de régulation des richesses nationales. Elle permet de corriger les inégalités naturelles comme du fait de l'homme. Il faudrait le rappeler, certains territoires sont victimes de catastrophes naturelles comme celles engendrées par le phénomène des changements climatiques. Il peut s'agir de l'avancée du désert, de la sécheresse, des pluviométries insuffisantes voire excessives comme les inondations. Ces inégalités peuvent, également, être le fruit des mains de l'homme comme la non maîtrise de l'emplacement des équipements, voire des hommes eux-mêmes. Au Burkina Faso, la péréquation pourrait aller dans le sens des grands centres urbains vers

¹⁹ C. DARBOUSSET, *Recherches sur la notion de péréquation en droit public*, Thèse de doctorat, Université de La Rochelle, 2011, p. 31.

les campagnes. À ce titre, aucun territoire ne se sentira délaissé²⁰ et la complémentarité sera de mise dans le processus du développement national.

En outre, la péréquation permet une meilleure consolidation de l'unité nationale. Il est évident que nous sommes à une époque de forte ouverture avec la mondialisation et la construction des institutions communautaires, mais pour une bonne stabilité au niveau des États très hétérogènes comme le Burkina Faso avec ses diversités ethniques et linguistiques, il y a, toujours, un grand intérêt à renforcer l'unité nationale²¹. Que les habitants d'un territoire déterminé cotisent pour le développement d'un autre territoire que certains ne visiteront peut être pas toute leur vie durant et que les populations bénéficiaires se savent aidées par d'autres concitoyens, cela ne peut qu'anéantir tout esprit de régionalisme interne et d'appartenance à un groupe spécifique. Ce sont, ainsi, les voies de la consolidation d'une nation qui n'est bâtie que sur une appartenance commune à une même histoire, à un même présent et à la volonté de construire, ensemble, un avenir radieux.

La question pourrait se poser sous l'angle de l'autorité habilitée à instituer cette péréquation territoriale. Le juge constitutionnel français n'a pas tardé à apporter des éléments d'éclaircissement en la matière. D'abord, il importe de préciser que, dans le cadre du renforcement de sa décentralisation et de sa solidarité nationale, la France avait constitutionnalisé ce concept de péréquation entre les collectivités

²⁰ Certains mouvements d'auto-détermination dans les États unitaires tirent leurs fondements des injustices et des inégalités territoriales. Cela peut être, à la fois, un état d'esprit mais aussi une réalité vécue sur le terrain.

²¹ Nous assistons, d'ailleurs, même dans les pays développés, à une recrudescence de nationalisme à travers le Brexit en cours, les mouvements de revendication d'autonomie en Espagne comme en Italie, l'arrivée au pouvoir de la droite et de l'extrême droite en Autriche et la mise en avant du nationalisme américain par le président Trump. Toutefois, nous savons que des États comme le Burkina Faso n'ont véritablement, d'avenir que par le renforcement de l'intégration communautaire.

territoriales²². La péréquation devient, alors, une obligation constitutionnelle d'équité territoriale²³. La compétence était, alors, accordée au législateur pour l'encadrement de cette péréquation territoriale. C'est ce que le juge constitutionnel n'a pas manqué de souligner en ces termes : « le législateur peut, à titre exceptionnel, décider que le produit d'un impôt communal pourra en partie être attribué à une autre collectivité territoriale (...) un prélèvement sur les ressources fiscales d'une collectivité est assimilable à une charge obligatoire »²⁴.

Il avait, quelques années un peu plus tôt, posé, clairement, la règle en ces termes : « le législateur tient (...) le pouvoir de décider que le produit d'une imposition perçue au profit d'une catégorie de collectivités territoriales pourra (...) être affecté pour partie à une ou plusieurs autres collectivités territoriales »²⁵. Le Conseil constitutionnel avait déduit une telle règle à partir des articles 34 qui porte sur le domaine de la loi et 72 qui encadre la décentralisation. C'est en ce sens qu'il affirmait que « la loi peut (...) instituer un système de péréquation entre ces collectivités »²⁶. Le juge constitutionnel burkinabè ne s'est pas prononcé en ce sens et il n'y a pas eu de réforme constitutionnelle comme ce fut le cas en 2003 en France. Au regard, toutefois du contenu de l'article 101 de la

²² La révision constitutionnelle de 2003 intègre la notion de péréquation entre collectivités territoriales au cinquième et dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution de 1958

²³ Cette obligation constitutionnelle d'équité territoriale doit être saisie comme un objectif constitutionnel de sorte à ce que le législateur ne commette pas de faute en ne la mettant pas en œuvre.

²⁴ CC, déc. n° 91-291 DC, 6 mai 1991, loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, *Rec.* p. 40, cons. 30.

²⁵ CC, déc. n° 81-134 DC, 5 janvier 1982, loi d'orientation autorisant le gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social, *Rec.* p. 15, cons. 12.

²⁶ *Idem*, p. 40.

Constitution du 2 juin 1991, on pourrait déduire que le législateur peut s'arroger cette compétence de légiférer sur la péréquation territoriale. En effet, « La loi fixe les règles concernant : l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures »²⁷.

Le Burkina Faso a, par le passé, fait l'expérience de la péréquation. On peut citer la loi n° 062-2008/AN du 3 décembre 2008 portant loi de finances pour l'exécution du budget de l'État-gestion 2009. Cette loi instituait une taxe dénommée taxe communale de développement (TDC). Elle a été initiée par l'association des maires du Burkina Faso (AMBF) au profit des collectivités territoriales. Une telle initiative était dans le but de renforcer la solidarité entre les communes. Il s'agissait d'une taxe qui était appliquée aux moyens de déplacement (voitures de toute catégorie, moto...). Le problème résidait dans la répartition des fonds collectés qui ne permettait pas une justice véritable. En effet, Le montant récolté au niveau de ce compte de solidarité est réparti entre les 351 communes du Burkina à hauteur de 50 % de façon égalitaire entre elles et 50 % au prorata de la population de chaque commune.

B. La recrudescence du fonds de solidarité

Les inondations du 1^{er} septembre 2009 ont révélé l'état d'impréparation en matière de solidarité nationale au Burkina Faso. Le pays n'était pas assez préparé pour faire face à de telles catastrophes qui ont causé d'énormes dégâts humains et matériels²⁸. Les estimations pour le financement des besoins s'élevaient à plus de

²⁷ Arti 101 alinéa 1 9^e tiret de la Constitution du 2 juin 1991.

²⁸ Ministère de l'Economie et des Finances, Lettre n° 2009-2140MEF/SG/DG.COOP du 7 septembre 2009 adressée au président de la Banque africaine de développement, pour requête de financement des actions de prise en charge des conséquences des inondations au Burkina Faso ; le ministre faisait état de la destruction de nombreuses maisons d'habitation dont 24 489 pour la seule ville de Ouagadougou occasionnant plus de 150 000 sinistrés, l'endommagement de plusieurs ouvrages.

70 000 000 000 de francs CFA. Le président du Faso et son premier ministre, ont, successivement, lancé une opération de solidarité nationale et internationale pour satisfaire les différents besoins. Nous osons penser que cela fut une belle leçon pour se parer à d'éventuelles situations similaires. Mieux, elle nous enseigne l'anticipation en matière d'action administrative mais aussi et surtout elle nous interpelle et nous interroge, au quotidien, par rapport au grand déséquilibre de développement. Tout cela a conduit le Burkina Faso à inscrire dans sa politique sociale un certain nombre d'actions. Parmi ces dernières, il y a la création du Fonds national de solidarité qui est logé au sein du ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale. Pour alimenter ce Fonds, les autorités ont presque institutionnalisé une activité ; il s'agit du mois de solidarité qui est prévu chaque année. Au cours de ce mois, il est fait appel à la générosité de toute personne physique ou morale de bonne volonté, de chaque Burkinabè de l'extérieur comme de l'intérieur, de toutes les catégories sociales ou professionnelles. Cet appel s'appuie sur l'élan de générosité et de solidarité traditionnelle propre à nos réalités²⁹. Ce Fonds est exploité pour le financement de certains micro-projets générateurs de revenus, pour apporter des aides en fournitures scolaires, en vivres, en produits pharmaceutiques ou pour la prise en charge de frais médicaux³⁰.

²⁹ G. K. KENKOU, « Solidarité sociale traditionnelle et promotion des structures coopératives en milieu rural africain : Le cas de groupements villageois au Togo et au Burkina Faso », *Cahier des Sciences humaines*, n° 30 (4), 1994, p. 749-764.

³⁰ Nous pouvons retenir, en guise d'illustration, l'exemple de 2014. Selon Boukary SAVADOGO, directeur général de la solidarité nationale en son temps, « il y avait 57 735 300 FCFA et le conseil des ministres avait autorisé la répartition de la somme de la manière suivante : autour de 27 millions pour la prise en charge sanitaire des personnes vulnérables et/ou indigentes, 15 millions pour l'éducation à savoir l'appui à la cantine scolaire des enfants vulnérables et des orphelins en situation difficile et 8 735 300 pour appuyer la promotion socio-économique des personnes vulnérables, entendez par là la réalisation d'activités génératrices de revenus ». Boukary SAVADOGO,

Toutes ces actions publiques ou privées dans le cadre de la solidarité sont à louer. Elles participent à la mise en œuvre de l'aménagement du territoire pour ce qui est du renforcement de l'équité sociale. Toutefois, nous pensons qu'il serait plus judicieux d'avoir un fonds permanent qui serait destiné à la solidarité territoriale. Si la péréquation territoriale permettait que des territoires plus nantis viennent en aides à ceux qui sont défavorisés, ce nouveau fonds pourrait être réservé à des territoires qui connaîtraient des situations difficiles ponctuelles comme le cas des catastrophes naturelles ou du fait même de l'homme. Aujourd'hui, la zone sahélienne du pays, du fait des attaques et des menaces récurrents que rencontrent les différents acteurs, semble peu attractive par rapport à d'autres. Ce fonds pourrait insérer une discrimination, sous forme d'indemnité, pour encourager les agents à s'y rendre et à s'y investir.

Pour ce qui est de son alimentation, nous proposons deux mécanismes. Il peut s'agir, d'abord, du recours aux mécanismes traditionnels de solidarité. Les autorités administratives peuvent passer par les chefs coutumiers et religieux comme elles ont l'habitude de le faire pour les différentes concertations sur la vie de la Nation. Ces derniers ont, toujours, une assise incontestable dans l'organisation sociologique du Burkina Faso³¹. Ce n'est, certes, pas un moyen stable dans la mesure où on ne peut prévoir le montant qui sera collecté, mais, au regard de la réalité des ressources du pays, aucun moyen n'est à négliger. Dans la ligne de cette proposition, il est important de rappeler que le Burkina Faso compte environ 200 000 agents du secteur public. Le législateur pourrait imposer une retenue de 100

interview réalisée par le quotidien *Sidwaya* le 23 décembre 2014, disponible sur <http://www.sidwaya.bf/m-3852-dg-de-la-solidarite-nationale-il-y-a-des-pics-dans-la-mobilisation-desressources-.html>, consulté le 27 juillet 2017.

³¹ Ils ont des représentants dans les institutions nationales qui s'intéressent à des questions spécifiques. Nous pouvons citer les cas de la commission constitutionnelle qui a travaillé sur le projet de constitution de la VI^e République, le Haut conseil pour la réconciliation et l'unité nationale, l'organisation de la journée nationale du pardonée dans laquelle ils étaient mis en avant...

francs CFA par agent³² pour alimenter ce fonds. Nous estimons que ce montant qui aura un impact insignifiant sur les agents permettrait de récolter autour de 240 000 000 francs CFA par an. Ce moyen nous semble un peu plus stable. Il pourrait s'agir, ensuite, d'annexer, directement, ce fonds à un pourcentage bien déterminé de la TVA collectée au cours de l'année.

³² La part des salaires sur le budget de l'État.

**PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LA
PAIX ET LA SECURITE. L'EXPERIENCE DU MALI**

**Dr. Abdoulaye FOFANA,
maître-assistant/ enseignant-chercheur
Faculté de droit public de l'Université des
sciences juridiques et politiques de Bamako**

Résumé : La problématique du développement local dans la paix et la sécurité, se résume à la complexité de la gestion des finances locales, qui exige à la fois la libre administration des collectivités dans le respect de l'autonomie financière, en vue d'atteindre le développement économique dans la paix et la sécurité.

Or, la libre administration des affaires locales, à partir de l'équilibre réel entre ressources et dépenses locales, semble aléatoire, voire incertaine à cause de l'insuffisance chronique des ressources propres des collectivités territoriales. Aussi, est-il possible de recourir à un changement dans la gouvernance locale, pour espérer sur un financement du développement durable dans la paix et la sécurité.

Mots clés : paix – sécurité – décentralisation - développement local – financement

Le « développement local en paix et sécurité »¹, retentit dans la plupart des discours des leaders politiques Ouest africains, comme un phénomène de mode, sans tenir compte des exigences économiques et

¹ B. CAMARA, professeur titulaire *USJPB*. Voir propos introductif de modération au panel 2 du Colloque international CEGLA, Bamako 2020.

financières, qu'il impose tant aux élus locaux, qu'à leurs populations. Présenté comme la problématique d'un développement alternatif, il illustre la volonté des autorités² supérieures de l'administration centrale, d'augmenter l'efficacité des politiques publiques, administrative, économique et financière au niveau local. C'est ce qui favorise une gestion locale de proximité profitable à toute la communauté, qui a l'ambition de se développer dans la paix et la sécurité, pour le bonheur de tous les citoyens. Analysé sous un tel angle, il rappelle l'idéal nationaliste de Michelet, illustrée par l'aspiration d'un peuple à l'unité, le regroupement autour d'idéaux mobilisateurs tels que la nation et le vouloir-vivre collectif, qui doivent s'harmoniser avec l'existence de particularisme local et le besoin des individus de s'exprimer au sein de structures de proximité et de dimension modeste mieux à même de traiter de certaines affaires dites locales.

On constate que la loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017 portant Code des collectivités territoriales au Mali, réserve à peu près les mêmes compétences aux communes, aux cercles et aux régions en matière de gestion de leurs affaires locales. A titre d'exemple, l'article 22 de ladite loi dispose que « Le Conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel. Ainsi, il délibère entre autres sur... »

Loin d'être un nouvel événement historique, la notion d'affaires locales existe dès qu'une communauté s'est constituée en tribu, clan, famille ou village, et qu'elle cherche à se différencier des autres groupes avec lesquels elle a entretenu des relations pacifiques. L'identification des facteurs de développement, économique social et culturel, d'une communauté à partir de la contribution de chaque groupe spécifique, suivant une classification, professionnelle en

² E. LAFERRIERE, « Administrer, c'est assurer l'application journalière des lois, veiller aux rapports des citoyens avec l'administration centrale ou locale ou des diverses administrations entre elles. Gouverner, c'est veiller à l'observation de la Constitution, au fonctionnement des grands pouvoirs, assurer les rapports du gouvernement avec les Chambres, ceux de l'Etat avec les puissances étrangères ». *Traité de la juridiction administrative et le recours contentieux*, 1896, t. 2.

fonction de l'éthnie, la culture, la coutume, etc., justifie les affaires locales.

Aussi, la question des affaires locales peut-elle favoriser la survie de la collectivité, ou susciter la revendication des patrimoines historiques et socio-culturels, que les autorités traditionnelles tiennent à sauvegarder et à défendre. C'est dire combien la précision de cette notion est importante, car elle peut toujours être source de conflits³ et d'insécurité dans une communauté cosmopolite. C'est l'exemple de la région de Mopti au centre du Mali, où les affaires locales relatives aux activités pastorales, relèvent exclusivement d'une législation coutumière peulh différente de celle régissant d'autres activités agricole, sylvicole ou piscicole propres aux sédentaires, toutes ethnies confondues. C'est ce qui explique la fréquence des conflits

³ Il convient de noter que de tels conflits étaient rares dans les empires du Ghana, du Mali ou du Songhoï. En revanche, les différents royaumes les plus marqués par des stéréotypes ethnocentriques comme le royaume bambara de Ségou, ou du Kaarta, ainsi que le royaume peulh du Macina, ou mossi, etc., ont succédé aux grands empires sans renoncer à la culture cosmopolite, qu'ils ont défendu vaillamment. Ils ont connu des conflits sporadiques identitaires, qui ont souvent perturbé la paix et la sécurité dans ces différentes collectivités, sans commettre des atrocités, ou crimes fratricides d'envergure. C'est l'exemple de la ville légendaire de Ségou où diverses dynasties d'ethnies rivales se sont succédé au trône, sans imposer aux autres leur culture. C'est aussi l'exemple de la ville cosmopolite de Mopti où, pour réduire les conflits communautaires à répétition, un pacte sacré a été conclu entre les communautés peulhs, boas, dogonons, songhoïs, Bozos. C'est enfin le cas, de certaines révélations historiques sur Tondibi dans la région de Tombouctou, ou de Takoubao dans la région de Ménaka, où de saintes alliances ont été scellées entre différentes communautés songhoï, tamasheqs, arabes, etc., pour sceller une coexistence pacifique durable. Aussi, est-il incompréhensible de voir s'éterniser ou se propager comme un phénomène de mode, les crises identitaires au Mali où la nation a précédé l'Etat³ au sens contemporain. En dehors des considérations politiques, ce pays tire son origine du commerce transsaharien entre population de noirs et de blancs, depuis l'ère des almoravides à celle du Soudan occidental. Sûrement, la libre administration des ressources financières dans la rigueur coutumière a contribué au développement séculaire de ce vieux pays qui a marqué l'histoire de la civilisation universelle, selon certains historiens arabes, comme EL BEKRI.

irrédentistes, dans cette région cosmopolite aux multiples activités productives, où les affaires sont souvent antagonistes.

Certes, la notion d'affaires locales dont l'exploitation ou le financement favorise le développement local, apparaît ici dans toute sa complexité, à cause de sa dimension transversale. Selon Jacques Baguenard⁴ : « les affaires locales n'existent pas par elles-mêmes ; elles se distinguent des affaires nationales par un acte volontariste qui établit une répartition nécessairement relative. Bien qu'il ne puisse y avoir de frontières rigides et permanentes séparant les attributions de l'Etat de celles des collectivités locales, il est indispensable d'établir avec pragmatisme des règles du jeu que l'on sait imparfaites et que l'on veut évolutives... »

Cette précision met en exergue l'aspect droit budgétaire des finances locales, qui apparaît comme une condition *sine qua non* de toute perspective de projet de développement local en paix et sécurité. Il faudrait que la collectivité territoriale administre librement ses ressources propres⁵, au préalable, pour réaliser des dépenses

⁴ Voir *La décentralisation*, éditions Que sais-je ? 4^{ème} édition mise à jour).

⁵ G. ORSONI « On considère souvent être en présence d'une autonomie financière dès lors que les collectivités locales disposent des moyens budgétaires leur permettant de conduire la politique qu'elles souhaitent mener... La question des ressources n'est pas seulement quantitative... que celles-ci soient constituées de dotations de l'Etat ou de ressources propres, fiscales notamment, lesquelles permettent mieux d'établir le lien citoyen-contribuable/collectivité et à cette dernière de disposer de ressources choisies par elle dont elle maîtrise le taux et éventuellement l'assiette... Les impôts locaux (c'est-à-dire les impôts perçus au profit des collectivités locales) sont des ressources propres des collectivités territoriales ». *Science et législation financières. Budgets publics et lois de finances*. Editions Economica 2005, p. 500. Par ailleurs, l'auteur précise que les collectivités locales sont tenues d'inscrire à leur budget des dépenses obligatoires qui sont consacrées par toutes les grandes lois sur la décentralisation. Sont considérées comme obligatoires, les dépenses concernant : l'acquittement des dettes exigibles, celles légalement décidées par la loi, ou des dépenses de fonctionnement concernant les personnels, la voirie, entretien de l'hôtel de ville, etc. Les

correspondantes en termes d'équilibre réel. Ce qui est confirmé par une décision du Conseil d'Etat français du 23 décembre 1988, « Département de Tarn » en ces termes : « Le budget doit être voté en « équilibre réel », cela veut dire :- qu'il n'omet aucune dépense obligatoire ;- que les dépenses et les recettes sont évaluées avec précision et sincérité ;- qu'il y a égalité des dépenses et des recettes, globalement et pour chacune des deux sections. L'équilibre budgétaire est une condition de la légalité de la délibération du Conseil local, et l'absence d'équilibre réel est un moyen propre à soutenir un recours en annulation ».

Ainsi, est-il important de réfléchir sur la notion d'autonomie financière⁶, à partir de l'expérience des collectivités territoriales locales au Mali qui, sans distinction de leur budget⁷ ou de leur niveau de classement (en commune, cercle, région), sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Or, le professeur André de Laubadère a estimé que le terme autonomie fait partie « des mots dont le sens est relativement équivoque et en tout cas de contenu imprécis ».

Ce qui pose la problématique de paix, sécurité et développement local en Afrique de l'Ouest, pour la simple raison que les ressources économiques locales sont généralement disproportionnées selon les collectivités, nonobstant l'autonomie financière. Etant entendu que la variation des coûts des projets d'investissement pour le développement local, peuvent varier du simple au double, et atteindre

dépenses dites interdites sont extérieures à l'intérêt local. Sont interdites les subventions d'une région à un département (cercle). A titre d'exemple, il interdit à une collectivité d'accorder des subventions aux organisations syndicales dès qu'il s'agit de financer leurs dépenses de fonctionnement courantes. Il est également interdit aux communes de subventionner un ou plusieurs cultes.

⁷ C. CHATAIL, « Formellement le budget comprend deux sections : une section de fonctionnement et une section d'investissement. Voir : Manuel Droit/AES DEUG-IEP. *Finances publiques*. Paradigme publications universitaires CPU. Editions 2003 2004, p. 183.

des montants excessifs dépassant les prévisions initiales des collectivités.

Pour résoudre un tel problème, les responsables des politiques publiques tentent d'initier divers procédés conventionnels de financement, permettant la réalisation des projets de développement comme : modernisation et développement institutionnel, créations d'infrastructures socioéconomiques et culturelles, facilité d'accès de davantage de citoyens à l'éducation, la santé, complétés par un mécanisme officiel de péréquation en vue de corriger les inégalités entre collectivités territoriales, ainsi que la coopération inter collectivités. A cet effet, ils bénéficient de l'accompagnement des acteurs du développement (les organisations non gouvernementales ou de la société civile, les opérateurs économiques), ou de l'Etat, qui apportent toujours un soutien financier aux collectivités locales. Ils sont tous convaincus que la décentralisation est l'une des voies idoines pour réussir le développement local, et qu'elle mérite d'être soutenue.

Alors, force est d'admettre que la réussite d'une telle organisation administrative exige un point d'équilibre consensuel entre les autorités centrales qui tiennent au renforcement de l'unité étatique, et les autorités locales qui espèrent y réussir en exploitant les potentialités économiques locales. C'est dire que la décentralisation offre au pouvoir local l'opportunité de poursuivre une initiative ambitieuse de développement avec une gestion autonome rigoureuse, en comptant sur la générosité bienveillante du pouvoir central, qui agit en qualité de bon père de famille. Aussi, le législateur a-t-il introduit le principe de subsidiarité⁸, qui est une règle essentielle dans la gestion locale, avec un harmonieux jeu de pouvoir entre des compétences déconcentrées et décentralisées.

Au Mali, il semble que la mise en œuvre de la décentralisation en vue du développement local en faveur de la paix et de la sécurité reste tributaire de la capacité de mobilisation des ressources budgétaires des collectivités et des transferts de compétence que l'Etat leur octroie.

⁸ M. THOUMÉLOU, *Collectivités territoriales. Quel avenir ?* La documentation française 2^{ème} édition 2016, p. 42.

C'est là une interpellation du pouvoir central, dans l'exercice de son rôle financier, comme : collecteur d'impôts, garant de la libre administration des biens de la collectivité et responsable de péréquation pour plus de justice et de solidarité entre les différentes collectivités. On peut en déduire que les finances locales représentent un sous-système du système des finances publiques, qui étudient les problèmes relatifs aux dépenses et aux ressources des personnes et des organismes publics. Pour le professeur Loïc Philip⁹, « on définit parfois les finances publiques comme la discipline ayant pour objet l'étude des règles et opérations relatives aux deniers publics... il utilise à la place l'expression de « fonds et valeurs appartenant aux organismes publics ; les deniers publics sont des « fonds et valeurs » qui « appartiennent » aux organismes publics, c'est-à-dire à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et entreprises publiques dotées d'un comptable public ; et qui sont soumis à un régime juridique particulier, dont les règles sont fixées par le droit de la comptabilité publique (maniement exclusif par un comptable public, principe de l'insaisissabilité, compétence des juridictions financières, sanction de la gestion de fait) ».

Pour légaliser le choix de la décentralisation pour son organisation politique et administrative, le gouvernement de la République du Mali a adopté la loi n° 93-008 du 11 décembre 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. D'autres textes législatifs, spécifiques aux questions politiques, administratives et financières, ont suivi. Certes, l'interaction des questions politiques, administratives, économiques et financières est la garantie de la mise en œuvre d'une politique de décentralisation. Mais le volet financier a tendance à s'imposer comme l'épine dorsale du système, à cause de deux exigences primordiales, à savoir : assurer une cohérence entre les compétences exercées et les ressources disponibles ; obtenir une meilleure utilisation des fonds publics pour réussir le développement.

⁹ L. PHILIP, *Finances publiques*, quatrième édition revue et augmentée, Synthèse, éditions CUJAS, 4^{ème} édition, 1992, p. 9-10.

En vue de moraliser la gouvernance financière locale pour le développement en faveur de la paix et de la sécurité, la loi n° 93-008 dispose que « les collectivités territoriales sont soumises aux règles de la comptabilité publique ». Ainsi, le décret n° 2018-0009/P-RM du 10 janvier 2018, portant règlement général de la comptabilité publique dispose en son article 1^{er} *in fine* que les collectivités territoriales et leurs établissements, ainsi que les organismes de sécurité sociale, le cas échéant, sont régis par des textes particuliers qui s'inspirent des principes définis dans le présent décret. L'application de ce décret qui complète la loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013, relative aux finances publiques en mode gestion axée sur les résultats, atteste de l'ultime interaction entre les finances de l'Etat et celles des collectivités territoriales locales, en vue d'assurer le financement du développement local dans la paix et la sécurité.

Aussi, la problématique du développement local en paix et sécurité se réduit-elle aux questions suivantes : l'autonomie financière est-elle en mesure de soutenir le financement du développement local dans la paix et la sécurité ? Y-a-t-il d'autres perspectives de changement de gouvernance locale pour y parvenir, le cas échéant ? Le développement qui suit, tentera d'y répondre à travers les deux parties suivantes : d'une part, l'autonomie financière au développement local dans la paix et la sécurité et, d'autre part, la perspective d'un changement de gouvernance locale pour un développement durable.

I. De l'autonomie financière au développement local dans la paix et la sécurité

Le développement local dans la paix et la sécurité, est au cœur des politiques publiques modernes, dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest qui sont généralement rassemblés autour des organisations communautaires comme l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) qui a élaboré un régime financier pour les

collectivités¹⁰. Malgré l'existence de ces organisations d'intégration monétaires ou économiques, tout effort de développement dans l'espace territorial est constamment, paralysé par des agressions des mouvements terroristes comme : *ane sar dine*, *djihadistes salafistes*, *boko haram*, etc. Au fond, tous ces mouvements mettent en cause la mauvaise gouvernance locale, l'injustice sociale ou l'inégale répartition des investissements publics entre les collectivités territoriales. Pour y remédier, le professeur Yamadou Camara avait estimé qu' « Il faut donc promouvoir le développement économique et la justice sociale au profit des populations vulnérables pour un climat de paix, de quiétude sociale et de prospérité¹¹ ». Aussi, est-il important d'analyser la question du développement local en paix et sécurité, dans le respect du principe de l'autonomie financière, qui demeure une règle fondamentale des finances locales.

¹⁰ Directive n° 01/2011/CM/UEMOA, portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA.

¹¹ Y. CAMARA, « Les défis et enjeux sécuritaires du G5 Sahel. Exemple du Mali ». Communication au colloque international CEGLA Bamako 2020, p. 18.

A. L'autonomie financière¹² pour une aspiration réelle au développement local

L'autonomie financière¹³ des collectivités locales est une exigence d'essence constitutionnelle pour la réussite de la politique de décentralisation, en vue de faciliter le développement local en faveur de la paix et de la sécurité. A cet effet, la Constitution malienne du 25 février 1992 dispose en son article 97 que les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi. Son article 98 spécifie que les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. C'est dire que l'autonomie financière locale s'analyse dans le cadre de la

¹² L. PHILIP, « Autonomie budgétaire » ... S'agissant des collectivités territoriales, cette autonomie est garantie par l'article 72 de la Constitution qui dispose qu'elles s'administrent librement. Par ailleurs, l'article 72-2 précise « (...) que leurs recettes fiscales et leurs autres ressources propres doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Toutefois, leur autonomie financière est limitée car elle n'entraîne pas une autonomie fiscale : une part importante de leurs ressources provient de versements de l'Etat (désormais en diminution) et elles doivent assurer leurs dépenses obligatoires. Enfin, leurs recettes fiscales et leurs autres ressources propres doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Collection Finances publiques dirigée par L. PHILIP, *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique* 2^{ème} édition, sous la direction de G. ORSONI, Presses universitaires d'Aix-Marseille. Economica 2017, p. 59.

¹³ Considérées comme la clef de voûte de la décentralisation, la Constitution traite ici des collectivités territoriales au pluriel, sans établir un lien étymologique ou une synonymie avec les collectivités locales, dont l'autonomisation semble être le moteur des finances locales. Afin de lever toute équivoque entre les deux, Marc THOUMÉLOU¹³ a estimé que : « ... l'épithète « locale » peut être considérée comme présentant une double vertu pédagogique : exclusive d'une part, car il est clair qu'elle ne saurait s'appliquer à l'Etat ; inclusive, d'autre part, en permettant de réunir sous l'appellation générique « collectivités locales » à la fois les collectivités territoriales et leurs regroupements. C'est pourquoi dans le cadre du présent article, l'expression « collectivités locales » doit être entendue comme rassemblant les collectivités territoriales et leurs regroupements ».

décentralisation administrative, dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire. Les collectivités territoriales du Mali sont : les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes urbaines et rurales. Ces entités décentralisées sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, en vue de favoriser leur développement en paix et sécurité, malgré leurs inégalités en matière de disposition des ressources financières viables.

On sait que les collectivités territoriales se distinguent de l'Etat au plan juridique, à cause de leurs missions qui visent une logique d'organisation administrative décentralisée. De même que l'on peut considérer l'Etat, comme une collectivité territoriale dont la couverture géographique s'étend sur l'ensemble du territoire, d'une part, et qui sert de cadre d'exercice de la souveraineté avec des prises de décisions au niveau de ses services déconcentrés, d'autre part. C'est pourquoi les services financiers de l'Etat du Mali, comme l'agence comptable centrale du Trésor, sont déconcentrés au niveau local, par des relais appelés services régionaux du Trésor public. La déconcentration est considérée comme une modalité de la centralisation, qui ne concerne que l'organisation des services de l'Etat, surtout en matière de financement du développement local en paix et sécurité. Ainsi, pour Odilon Barrot : « C'est le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche » ; pour Maurice Hauriou : « C'est une manière d'être de l'Etat ».

En revanche, la décentralisation consiste à transférer des compétences à des collectivités juridiquement distinctes et autonomes du pouvoir central. A cet effet, l'Etat n'a aucun pouvoir de décision et ne peut exercer qu'un pouvoir hiérarchique et de contrôle, sur les responsables locaux qui sont élus. Pour le professeur J. Morand-Deville, « il y a décentralisation, lorsqu'il y a transfert d'attributions administratives à des personnes publiques indépendantes de l'Etat et qui, sous son contrôle, bénéficient d'une réelle autonomie de gestion ».

Ainsi, chaque collectivité dispose de services créés par elle-même et de services déconcentrés de l'Etat. Chaque collectivité territoriale règle par délibération ses affaires propres, en disposant d'une autonomie locale distincte du cadre national, afin d'atténuer les

ardeurs de revendication culturelles ou spatiales, comme on le constate au Nord et au Centre du Mali.

L'étendue de la décentralisation territoriale se mesure à partir des critères suivants : « la reconnaissance d'affaires locales ou plus précisément d'un domaine réservé de compétences locales, la personnalité morale de la collectivité, l'élection des autorités... décentralisées, garantie de leur légitimité démocratique et de leur indépendance par rapport au pouvoir central, enfin la disposition de moyens techniques et financiers importants gérés librement¹⁴ ». Pour éviter la survenance de certains abus préjudiciables à l'intérêt général, l'Etat exerce un devoir de surveillance sur les autorités décentralisées qualifiées de pouvoir de tutelle. Cette notion de tutelle en droit de la décentralisation est à distinguer de celle du droit civil, exercée sur les mineurs ou les incapables à leur profit.

La décentralisation est aussi mesurable par la qualité de la gestion des ressources locales, par les autorités de la collectivité décentralisée sur la base de leur intervention en matière économique. En effet, les autorités locales ont pour fonction d'assurer le règlement des affaires propres de la collectivité, suivant les intérêts locaux en toute légalité. Concrètement, la distinction entre les affaires réservées à la compétence des autorités locales et celles appartenant à l'Etat, ne résulte que de simples énumérations. C'est pourquoi, les finances locales sont traitées dans les textes constitutionnels de manière générale, en réservant plus d'opportunité au législateur pour orienter clairement la gestion financière des collectivités territoriales. Toutefois la question de la libre administration des collectivités territoriales, subséquente à celle de l'autonomie financière, en demeure le noyau dur.

L'autonomie financière n'est pas uniquement fonctionnelle ; elle est également juridique, ou technique. D'ailleurs, l'affirmation d'une autonomie juridique ne serait que formelle, si la collectivité ne disposait pas simultanément d'une autonomie financière ; et celle d'une capacité technique demeurerait sans objet en l'absence d'une

¹⁴ J.-M. DEVILLER, *Cours de droit administratif*, 7^{ème} édition Montchrestien E.J.A.2001, p. 138.

liberté juridique d'action. C'est pourquoi certains auteurs estiment qu'il y a décentralisation si les autorités administratives locales ont le pouvoir de prendre des décisions, par leur seule volonté et en toute liberté.

Ce qui exige que les responsables des collectivités soient compétents, disponibles et responsables. Dans les pays développés comme ceux d'Europe, une telle exigence n'est pas inquiétante, car la gratuité de la fonction électorale est reconnue par tous les citoyens. On devient maire pour servir la collectivité locale, avec l'ambition de réussir une bonne gestion pour son développement. Dans ces pays, les citoyens sont convaincus que le dévouement à la cause publique est une conduite vertueuse et loyale qui doit guider le comportement de tout responsable élu local. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la gratuité de la fonction de maire, dont la contrepartie n'est que morale et dont le prix est l'abnégation et l'altruisme. Dans le même sens, Montaigne affirme avec lyrisme que : « la charge de maire semble d'autant plus belle, disait-il, qu'elle n'a ni loyer, ni gain autre que l'honneur de son exécution ». Mais, ni le dévouement, ni la volonté ne peuvent remplacer la disponibilité et la compétence.

Mais, dans la plupart des pays africains modernes, où les mentalités traditionnelles ont été bouleversées, et où la solidarité conduit à l'impunité, on estime que l'exercice de la fonction électorale, couvre l'élu local d'une large immunité après la proclamation des résultats. Ce qui peut inciter celui-ci à exercer une gestion patrimoniale des biens locaux, pour récupérer ses frais de campagne, ou même à récompenser tous ceux qui l'ont aidé pour acquérir son statut d'autorité locale. En de tel cas, on devient maire pour se servir des ressources de la collectivité et non pour servir les intérêts de la population locale. Aussi, est-il fréquent d'enregistrer de nombreux cas de mauvaise gestion des finances locales, qui selon Jacqueline Morand-Deville : « Elles sont à l'origine d'insatisfactions multiples et la réforme « profonde et durable », périodiquement annoncée, s'avère techniquement ardue et politiquement risquée ». C'est pourquoi, comme en finances publiques, elles sont soumises à des contraintes financières et pressions sociales, qui exigent un certain équilibre entre dépenses et recettes, gage de transparence et de sécurité, pour la paix.

Ce qui conforte cet adage financier du doyen Gaston Jèze : « il y a des charges, il faut les couvrir ».

Cependant, des cas d'inégalités de richesse, relevant de diversités, économiques, climatiques, sociologiques, etc., entre différentes localités, peuvent susciter des cas de révolte des territoires et de leurs populations, et déclencher des conflits irrédentistes. Pour y pallier, il est prévu des mesures de péréquation et de dotation.

B. Les mécanismes de péréquation¹⁵ et de dotation pour une correction des inégalités locales

A partir de ce qui précède, une atténuation de la règle de l'autonomie financière locale, s'avère inéluctable afin de favoriser d'autres opportunités pour le financement des collectivités locales, notamment en matière d'investissement pour leur développement en faveur de la paix et de la sécurité. Ce constat justifie le changement de la gouvernance de l'autonomie financière locale, qui devient patent avec la suppression de la tutelle financière ainsi que la liberté illimitée de contracter des emprunts locaux. De même, les législations modernes sans remettre en cause expressément l'autonomie financière, considèrent que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent pour chaque collectivité une part déterminante de toutes leurs ressources. Désormais, le législateur peut déterminer les conditions d'un recours aux procédés de financement exceptionnel pour combler les

¹⁵ A.B. GAUCHARD, « Péréquation financière et équité territoriale ». La péréquation est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales. Deux mécanismes de péréquations peuvent être distingués. La « péréquation horizontale » s'effectue entre les collectivités territoriales et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus « riches ». La « péréquation verticale » est assurée par les dotations de l'administration centrale aux collectivités. La dotation globale de fonctionnement en est le principal instrument... Voir Collection Finances publiques dirigée par L. Philip, *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*. 2^{ème} édition. Sous la direction de G. ORSONI. Presses universitaires d'Aix-Marseille. Editions Economica 2017, p. 677.

insuffisances ou lacunes du principe de l'autonomie financière, ou donner un autre contenu au principe de libre administration des collectivités.

Ce qui se traduit par une forte implication du pouvoir central dans la compensation des transferts de compétences, des mesures de péréquations financières, de dotations ou des appuis financiers, sous forme d'emprunts.

La péréquation¹⁶, à l'instar de la dotation est un mécanisme de redistribution qui consiste à réduire les écarts de richesse, ainsi que les inégalités entre les différentes collectivités territoriales. Il s'agit d'organiser une répartition égalitaire des charges ou des moyens entre les dites collectivités. Une loi française de 2003 a érigé la péréquation en objectif à valeur constitutionnelle, et désormais « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Ainsi dans son rôle d'instrument de péréquation entre collectivités pour pallier l'inégalité des ressources fiscales, l'Etat convainc les communes les plus riches à donner une partie de leurs ressources aux plus pauvres.

L'Etat, ayant accordé certaines de ses compétences aux collectivités territoriales, juge nécessaire d'augmenter leurs ressources par des dotations. C'est pourquoi il a compensé par des transferts d'impôts, mais aussi par des dotations¹⁷ aux collectivités et par des aides à leur développement.

¹⁶ G. ORSONI : « Habitude a trop souvent été prise de traiter les collectivités territoriales comme s'il s'agissait d'un tout uniforme et indivisible. Notamment au travers d'un régime juridique et financier/fiscal largement commun, encore que les intérêts y soient moins identiques qu'on ne l'imagine parfois... » De telles inégalités posent à l'évidence, à leur tour, la question de l'autonomie financière locale... « la loi prévoit les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales... La péréquation peut apparaître de manière directe, au travers de fonds ou de dotations spécifiques ». *Science et législation financières*. Editions Economica 2006, p. 507-508.

¹⁷ Les dotations de l'Etat répondent à quatre objectifs : aider au fonctionnement courant des collectivités, comme la dotation globale au fonctionnement ; aider à l'investissement à travers des subventions

Le droit financier fait recours à diverses modes de financement comme : dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de solidarité communautaire (DSC), dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), dotations aux pouvoirs publics constitutionnels, dotation générale de décentralisation et dotation globale de fonctionnement (DGF). Les deux derniers modes de financement propres aux finances locales, méritent d'être expliqués.

Selon Aurélie Dort, « ... les charges globales de fonctionnement sont compensées par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation. La dotation générale de décentralisation est donc destinée à compenser les charges globales de fonctionnement résultant d'un transfert, d'une extension ou d'une création de compétences. Tout transfert de compétence doit nécessairement s'accompagner d'un transfert de moyens pour exercer ladite compétence. Cela est possible *via* la dotation générale de décentralisation »¹⁸.

Un article de Eric Oliva¹⁹ dans le *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques* porte le titre de : « Dotation globale de

d'équipement ; financer des accroissements de charges résultant de nouveaux transferts de compétences ; compenser les exonérations et dégrèvements consentis par la loi. Ainsi, dans le cas d'un dégrèvement d'impôts locaux, le manque à gagner pour les collectivités est intégralement compensé et pris en charge par l'Etat. Les exonérations d'impôts font l'objet d'une compensation forfaitaire, tout comme les dégrèvements. Pour maîtriser l'évolution croissante des dotations, il est prévu un contrat de croissance et de stabilité dans les politiques financières des Etats contemporains. Les principales dotations de l'Etat aux collectivités locales sont : les dotations et subventions de fonctionnement ; les dotations et subventions d'équipement ; les dotations de compensation.

¹⁸ A. DORT, « Dotation générale de décentralisation » Voir, Collection Finances publiques dirigée par L. Philip, *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*. 2^{ème} édition. Sous la direction de G. ORSONI. Presses universitaires d'Aix-Marseille. Editions Economica 2017, p. 343.

¹⁹ Eric OLIVA, « Dotation globale de fonctionnement (DGF) ». p. 344. Voir Collection Finances publiques dirigée par L. Philip, *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*. 2^{ème} édition. Sous la direction de G. ORSONI. Presses universitaires d'Aix-Marseille. Editions Economica 2017, p. 344-346.

fonctionnement (DGF) ». Selon cet auteur : « La dotation globale de fonctionnement peut être définie comme le principal concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales prenant la forme d'un prélèvement sur recettes et permettant de financer une part des dépenses de fonctionnement des collectivités et de garantir, par des mécanismes de péréquation, l'égalité entre les collectivités ».

Indexée à l'origine sur l'évolution de la taxe sur la valeur ajoutée, la DGF a de 1990 à 2011 évolué dans le cadre d'une *enveloppe normée* fondée sur un indice « composite » associant le taux d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages et le taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume, sous réserve que celui-ci soit positif...

La DGF comporte plusieurs caractéristiques. Il s'agit d'abord d'une ressource participant largement à l'autonomie financière des collectivités territoriales. La DGF ne figure pas au nombre des ressources propres des collectivités locales... Par conséquent une baisse significative de cette dotation serait susceptible d'affecter l'autonomie financière locale et d'entraver la libre administration des collectivités garantie par la Constitution...

La DGF est une dotation globale et elle se distingue ici encore des subventions qui sont en général allouées pour des projets ponctuels précis... La DGF est le principal instrument de péréquation verticale. Dès son origine, elle a assumé, cette fonction qui permet de corriger les écarts de richesses entre les collectivités...

La DGF est devenue extrêmement complexe car elle poursuit plusieurs objectifs, tels que le financement des charges de fonctionnement des collectivités, la compensation de certains phénomènes (transferts de compétences, pertes de ressources fiscales) et surtout la correction des inégalités financières (péréquation) etc.

Compte tenu de leur niveau d'endettement, les collectivités territoriales font recours aux emprunts divers, comme ressources temporaires pour investir ou financer leurs projets de développement, sur la base d'une convention financière d'emprunt à rembourser. A cet effet, un Fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT) a été créé au Mali, de même qu'une Agence nationale

d'investissement des collectivités locales (ANICT), pour assurer le financement des investissements des collectivités territoriales.

Force est d'admettre encore, que l'autonomie financière des collectivités territoriales pose toujours un problème complexe, qui pourrait impacter sur l'élaboration des budgets locaux. Ainsi, l'élaboration du budget local relève d'un régime spécifique qui est la conséquence de l'autonomie financière des collectivités locales. Pour le professeur Nicaise Médé, la notion d'autonomie ne se prête pas à une conceptualisation aisée et définitive... De façon spécifique, l'autonomie financière lorsqu'on l'évoque, donne « l'impression de s'aventurer dans les sables mouvants ou d'utiliser une formule caoutchouc »²⁰. Pour positiver une telle aventure, en vue d'assurer le développement local dans la paix et la sécurité, les finances locales disposent de documents spécifiques considérés comme les budgets locaux. Selon la loi portant Code des collectivités au Mali, ce sont : le budget primitif²¹, le budget supplémentaire ou additionnel²², appelé décisions modificatives et les budgets annexes pour les services dotés de l'autonomie financière, sans avoir la personnalité morale. Les

²⁰ N. MEDE, *Finances publiques*, Espace UEMOA/UMOA. CREDILA. L'Harmattan Sénégal, 2016, p. 351. In *Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public*. Thèse, Paris I, 1972, p. 119, soutenue par J.-C. MAITROT.

²¹ Article 256 : Le budget primitif est établi et voté en équilibre réel avant le 31 octobre de l'exercice précédant celui auquel il s'applique. Il est accompagné de documents annexes et soumis par l'ordonnateur au vote de l'organe délibérant de la collectivité territoriale.

²² Article 259 : Les collectivités territoriales établissent le budget additionnel en cours d'exercice lorsque les comptes de l'exercice précédent sont connus. Il doit être adopté avant le 30 juin de l'exercice auquel il s'applique. Le budget additionnel est destiné à corriger et à ajuster les prévisions du budget primitif. Il comprend les crédits supplémentaires nécessaires en cours d'exercice, les recettes nouvelles non prévues au budget primitif et les opérations de recettes et dépenses portées du budget de l'année précédente. Il comporte un chapitre spécial de crédits destinés à couvrir le montant des dégrèvements autorisés, des admissions en non-valeur et des codes irrécouvrables. Le budget additionnel est établi et voté dans les mêmes formes que le budget primitif. Il est appuyé par le compte administratif et le compte de gestion.

principes du droit budgétaire de l'Etat, applicables aux collectivités territoriales ; sont complétés par des principes spécifiques et impératifs comme l'obligation de l'équilibre. Comme le respect de tant de conditions spécifiques, ne garantit pas un financement optimal du développement local, la perspective d'un changement de gouvernance locale est envisageable, pour atteindre un développement durable optimal.

II. De la perspective d'un changement de gouvernance locale pour un développement durable²³

Malgré leur faible apport dans la mobilisation des ressources budgétaires locales, à cause de l'incertitude d'une autonomie financière, les finances locales offrent d'autres perspectives efficaces pour le financement des projets d'investissement et de développement local. En occurrence, la notion de développement local est intimement liée à celle d'aménagement du territoire, afin de corriger les écarts entre les collectivités territoriales pour la réalisation des équipements collectifs et socio culturels ainsi que du bien-être (ou l'épanouissement) des populations locales. Aussi, est-il question de plus en plus de prévoir un développement durable qui prend en compte la satisfaction des besoins humains durables des populations locales, pour le présent et l'avenir dans la paix et la sécurité. Pour le concrétiser, la loi française du 25 juin 1999 relative à l'aménagement du territoire met l'accent sur l'importance d'un développement équilibré alliant progrès social, efficacité économique et protection de l'environnement.

Sûrement que le changement de gouvernance locale sur la base d'un cadrage budgétaire sincère et transparent avec la gestion de ressources humaines compétentes, permettra d'atteindre les objectifs d'un tel développement durable, suivant un schéma objectif

²³ On dit généralement que la notion de développement durable « est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Il s'agit de prévenir les menaces d'une croissance non maîtrisée et dont y les effets pourraient désastreux pour les générations futures.

d'aménagement du territoire. Ce qui reste à démontrer, à partir de la modernisation de la gouvernance financière locale pour la sincérité et la transparence (A) et de la libre administration des affaires domaniales et foncières avec l'aménagement du territoire pour un développement durable (B).

A. La modernisation de la gouvernance financière locale pour la sincérité et la transparence

Pour la bonne gouvernance, le régime financier des collectivités territoriales au Mali est fondé sur les principes du droit budgétaire définis dans la loi portant code de transparence, ainsi que la loi de finances. A cet effet, le budget est défini dans le nouveau Code des collectivités territoriales du Mali en son article 242, en ces termes : « le budget est l'acte par lequel est prévu et autorisé l'ensemble des charges et des ressources des collectivités territoriales. L'exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier et fini le 31 décembre de la même année ». Il peut servir d'instrument²⁴ stratégique pour le changement dans la gestion et la modernisation des finances publiques en vue de garantir les perspectives de développement dans la paix et la sécurité.

Certes, en théorie il n'existe pas de crise financière locale, capable d'affecter le développement local, car le projet de budget primitif est toujours élaboré sur la base d'un équilibre réel, en toute sincérité. Mais la gestion des ressources locales est constamment critiquée à cause du non-respect des principes budgétaires, mettant en doute leur sincérité. Pour ce faire, la loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013, relative à la gestion budgétaire en mode programme, exige plus de performance et de transparence dans l'exécution des opérations financières locales. A cet effet, un document de programmation budgétaire économique pluriannuel (DPBEP), et un document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD), sont soumis à l'appréciation du Conseil local lors d'un débat d'orientation budgétaire²⁵ (DOB).

²⁴ A. FOFANA, *La Direction du budget du Mali. Instrument stratégique de prévision et d'exécution de la loi de finances*. ANRT 2014.

²⁵ Article 56 : Le document de programmation budgétaire économique pluriannuel, visé à l'article 51 de la présente loi, éventuellement accompagné

Pour les prévisions de l'activité économique présente, le taux de croissance des activités productives locales est l'élément déterminant. Les indicateurs sociaux, comme les niveaux des prix et du taux de chômage contribuent efficacement à l'analyse prévisionnelle. Les autorités budgétaires locales doivent tenir compte de l'avis des responsables des politiques publiques au niveau national, qui décident de la maîtrise du niveau des prix. Socialement la non maîtrise du niveau des prix, entraîne une détérioration du pouvoir d'achat des salariés ou autres consommateurs. Le chômage peut affecter le coût du budget, à partir de l'augmentation du coût à l'aide sociale, et occasionner toutes sortes de revendications pouvant affecter la paix et la sécurité. En revanche, le budget peut contribuer à la lutte contre le chômage en prévoyant assez d'opportunité de création d'emplois au profit de l'ensemble de la collectivité.

Pour les prévisions des activités économiques futures, les budgets économiques, qui sont élaborés par les services de prévision comme la direction nationale des statistiques (INSAT) ou la direction nationale de la planification du développement (DNPD), contribuent au cadrage budgétaire de l'activité économique future. Les budgets économiques, appelés comptes prospectifs de l'Etat, sont des budgets exploratoires qui influencent la mise au point du budget. A l'occasion des travaux de prospection, les experts se servent des modèles formalisés qui permettent des études de sensibilité, comme les accroissements des investissements des entreprises, les variations de stocks, consommation des ménages, etc.

Une modernisation de la gouvernance, avec plus de transparence et de sincérité dans un cadrage budgétaire réaliste, ainsi qu'un changement de mentalité et de comportement des acteurs, seront les gages du financement d'un développement durable local.

des documents de programmation pluriannuel des dépenses, visés à l'article 52 de la présente loi, est adopté en Conseil des ministres. Les documents adoptés en Conseil des ministres sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire au Parlement au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année. Voir loi n° 2013- 028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances du Mali. Le budget de la collectivité suit le même procédé devant le Conseil local qui est son Parlement.

A cet effet, depuis 2006, le gouvernement du Mali a opté pour la modernisation de la gestion des finances publiques, en initiant un plan d'action gouvernemental pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques (PAGAM-GFP), qui en la faveur d'une réforme, a été remplacé par un plan de réforme de la gestion des finances publiques du Mali (PREM), pour la période 2017-2021. Ce PREM, évolue en interaction avec un nouveau cadre national de référence pour la planification nationale de développement, appelé CREDD (cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable), qui est aussi adossé au programme de développement institutionnel (PDI), dont il constitue le volet des finances publiques.

Pour mieux concrétiser le changement dans la gouvernance des finances locales, qui n'est qu'un sous ensemble des finances publiques, le gouvernement a adopté le décret n° 2016-0066/P-RM du 15 février portant approbation du document cadre de politique nationale de la gestion axée sur les résultats (GAR). Ce document précise que la gestion axée sur les résultats s'appuie à court terme sur l'introduction de la maîtrise d'outils (cadre de résultats, etc.). Mais il ne pourrait réussir à long terme, qu'à la condition de s'inscrire dans un changement de culture administrative et des comportements individuels des gestionnaires publics attachés au respect de certaines valeurs clés : primauté de la défense de l'intérêt général, respect du bien public, imputabilité, transparence dans la gestion publique, professionnalisme, éthique, équité.

Cette précision doit sonner comme un coup de gong dans la conscience des gestionnaires des collectivités locales, qui ont généralement une très mauvaise réputation en matière de gestion publique locale, en transparence, sincérité et performance.

Il est vrai que les responsables de politique publique au niveau local, ont buté en permanence sur le phénomène controversé de l'autonomie financière locale, et imperméable à la modernisation pour le changement. Déjà, le professeur Michel Bouvier avait évoqué ce problème en ces termes : « Ainsi, c'est à une présence / absence des budgets locaux que l'on a affaire. L'impératif de cohérence des politiques financières publiques se trouve confronté à une

construction institutionnelle, la décentralisation, qui répond à d'autres exigences et en vient à forcer cette construction voire à la provoquer... Plutôt que d'emprunter des chemins difficiles car tortueux, mieux vaudrait en débattre clairement²⁶ ».

A cet effet, le plan de réforme de la gestion des finances publiques au Mali (PREM) 2017-2021, a prévu d'inscrire ses actions dans le cadre plus global de la politique de décentralisation qui représente elle-même, un volet de la réforme de l'Etat. L'objectif visé est de rapprocher la gestion des services publics des usagers qui en sont les utilisateurs, en prenant appui sur le principe de la subsidiarité (par la recherche d'un niveau pertinent pour exercer l'action publique).

Le principe de subsidiarité, relève d'une exigence de proximité pour assurer une régulation de compétences destinée à jouer non seulement dans les relations entre le niveau national et le niveau local pris dans sa globalité, mais aussi dans les relations entre collectivités territoriales elles-mêmes. La réussite de cette réforme nécessite l'affirmation d'une forte volonté des autorités de politique publique, tant au niveau national que central.

Au niveau national, le gouvernement a pris l'engagement ferme de renforcer les transferts des compétences et des ressources aux collectivités territoriales. Au niveau local, le document cadre de la politique nationale de décentralisation (DCPND) instruit le renforcement de la capacité financière des collectivités territoriales.

Dans ce sens, on peut noter le transfert d'une portion importante du budget de l'Etat et son exécution au niveau décentralisé, comme pour pérenniser l'existence même des collectivités territoriales. C'est la raison qui justifie l'inscription du montant et du détail des ressources transférées aux collectivités territoriales par les niveaux central et sectoriel. Cette inscription figure dans la loi de finances initiale de l'année dans l'annexe XI état K. Pour plus de transparence, le PREM prévoit comme activité future, la conception d'un répertoire de l'ensemble des ressources à transférer aux collectivités territoriales.

²⁶ M. Bouvier, M.-C. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publiques*, 16^{ème} édition 2017-2018, L.G.D.J., 2017, Lextenso éditions, p. 797.

C'est reconnaître donc que le processus de décentralisation mis en œuvre au Mali, loin d'être seulement une réponse au problème d'une organisation performante de l'administration, vise aussi une profonde réforme financière de l'Etat. Il s'agit d'atteindre un changement dans l'organisation de l'ensemble du secteur public, avec la libre administration des affaires foncières et domaniales, ainsi que l'aménagement du territoire pour le développement durable.

B. La libre administration des affaires foncières et domaniales, avec l'aménagement du territoire pour un développement durable

L'expression, « libre administration des collectivités territoriales » a la particularité d'être mentionnée dans la plupart des Constitutions, pour marquer à la fois son importance en matière de décentralisation, et de gestion des biens de la collectivité. Le Conseil constitutionnel²⁷ français s'en est inspiré plusieurs fois, en estimant qu'il pourrait même être évoqué comme une question prioritaire de constitutionnalité. Suivant la même logique, la Constitution malienne en son article 98 dispose que les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi.

En outre, la loi n° 2017-052 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, dispose en son article 3, premier alinéa que : *les Collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation, la mise en œuvre et le suivi évaluation des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional, local ou communal.*

Par ailleurs, ladite loi précise que le domaine public et privé d'une collectivité territoriale se compose de biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit. Ainsi, l'Etat peut affecter ou céder à une collectivité, à titre onéreux ou gratuit, des biens de son domaine privé se trouvant dans le ressort territorial de celle-ci. Il peut

²⁷ La première décision du Conseil constitutionnel français en la matière a été rendue le 2 juillet 2010 (n° 2010-12 QPC « Commune de Dunkerque »). Depuis lors le Conseil constitutionnel a mentionné la libre administration des collectivités territoriales dans une trentaine de décisions rendues à la suite d'une QPC. Voir *Collectivités territoriales. Quel avenir ? op. cit.* p. 33.

également transférer la gestion d'une partie de son domaine public à une collectivité. Pour des motifs d'intérêt général, il se réserve le droit de reprendre tout ou partie de ces biens à charge d'en rembourser les impenses. Les actes d'acquisition ou de disposition doivent être autorisés par l'organe délibérant. Ils sont transmis au représentant de l'Etat de la collectivité concernée lorsqu'ils portent sur des immeubles.

Enfin, les règles relatives au classement, au déclassement, aux transferts, à la désaffectation des règles d'une collectivité sont fixées par la loi.

C'est dire qu'au Mali comme ailleurs, la réussite de la politique de décentralisation, en vue d'un développement local, dans la paix et la sécurité, plonge ses racines dans l'environnement juridique, social, économique, etc. Elle nécessite soit une amélioration substantielle de la gouvernance des affaires locales, soit l'impulsion d'une dynamique économique rentable de certains secteurs de production rentables, comme les affaires domaniales et foncières locales. « Comme ce sont les besoins financiers qui ont été à l'origine de l'Etat moderne²⁸ », il s'agit donc de poursuivre la modernisation de la gouvernance foncière et domaniale, par le ciblage des activités génératrices de revenus pour le développement durable.

On sait que la majeure partie des contentieux judiciaires au plan national ou local, concerne les questions foncière, domaniale et cadastrale. Ainsi la maîtrise de leur gestion, en vue d'améliorer les recettes locales pour le financement du développement local, est au centre de diverses initiatives de modernisation. Tout comme la coopération inter-collectivités, au plan national ou international s'impose de plus en plus comme les stratégies politiques de la décentralisation, comme évoquée ci-dessous.

Pays enclavé entre sept pays limitrophes, la République du Mali²⁹, compte adopter une politique de coopération et d'intégration sous régionale et régionale, en vue de contribuer à la réalisation de grands

²⁸ J. SCHUMPETER, « La crise de l'Etat fiscal », in *Impérialisme et classe sociale*, Minuit 1972.

²⁹ La République du Mali est limitée par l'Algérie, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal.

espaces économiques, naturels et humains, propices au développement. Adeptes de la vision panafricaine du développement à long terme, le Mali compte mutualiser et valoriser les moyens techniques, financiers et humains en vue d'atteindre les objectifs fixés par l'Union africaine (UA) en janvier 2015, à savoir : « une Afrique intégrée, prospère et pacifique, dirigée par ses propres citoyens et représentant une force dynamique sur la scène mondiale ».

Il est prévu dans ce cadre, de développer des zones de coopération transfrontalières ou régionales, en vue de faire de la politique de décentralisation un instrument de partage de rôles et des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ce qui permettra de mutualiser les politiques de développement entre collectivités transfrontalières comme dans les plaines du Sourou entre les villages frontaliers du Mali et du Burkina Faso. Il s'agit de penser le développement du pays dans une dynamique de coopération sous régionale ou régionale, comme ce fut l'exemple de la France, en vue de surmonter l'émiettement communal³⁰, qui semble être un handicap à une gestion efficace et à une rationalisation de la décentralisation.

Ainsi, la loi déterminant la libre administration des collectivités territoriales, dispose en son article 25 que : « Les Collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création de structures de coopération appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques sous le contrôle de l'Etat.

Elles peuvent également entreprendre des actions de coopération avec leurs homologues des pays étrangers sous le contrôle de l'Etat dans le cadre de la coopération décentralisée et de la coopération transfrontière. A cet effet, un décret pris en conseil des ministres

³⁰ J. MORAND-DEVILLER, « L'émiettement communal a toujours semblé un handicap à une gestion efficace et à une rationalisation de la décentralisation... Le bilan qui peut en être tiré pourrait se mesurer ainsi : plus souples, incitatifs et non autoritaires furent les systèmes, plus ample fut leur réussite. C'est ce que démontre l'analyse des formules successivement mises en place », *op. cit.*, p. 164.

détermine les modalités de coopération entre les collectivités territoriales maliennes et entre celles-ci et leurs homologues d'autres Etats.

Enfin, l'Etat procède annuellement à un transfert des ressources budgétaires aux collectivités territoriales. Le taux de transfert qui ne peut être inférieur à 30 %, ainsi que les modalités de répartition des ressources entre les collectivités territoriales est défini par la loi de finances. L'Etat rétrocède aux collectivités territoriales concernées un pourcentage de revenus de l'exploitation, sur leur territoire, des ressources naturelles, selon les modalités fixées par la loi.

Par ailleurs, différentes politiques d'aménagement du territoire existent comme moteur d'un développement local durable. A en croire Jean-Philippe Colson et Pascale Idoux : « C'est véritablement avec l'arrivée, en 1948, d'Eugène Claudius-Petit au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme que la politique d'aménagement du territoire commence à se mettre en place. Il s'agit pour le ministre de rechercher « une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques »³¹. Autrement, cette nouvelle politique s'inscrit comme un principe de représentation équilibrée des territoires, que certains analystes qualifient, de péréquation territoriale.

Alors, l'aménagement du territoire, constitue une clé majeure du développement économique local et un mode privilégié d'orientation des comportements par des pouvoirs publics. Emblématique de la démarche partenariale entre les acteurs concernés (notamment, entre les collectivités territoriales et l'Etat) à travers les contrats de plan devenus contrats de projets, l'aménagement du territoire a progressivement pris le relais de la planification nationale.

Il pourrait être une solution aux crises sécuritaires répétitives, à base de revendication identitaire territoriale pour l'affirmation de la diversité culturelle et la promotion économique par la valorisation et l'exploitation des ressources locales. Ces crises qui ont atteint leur paroxysme en 2012 au Mali, en mettant à nu les lacunes de la

³¹ J.-P. COLSON et P. IDOUX, *Droit public économique*, 7^{ème} édition LGDJ, 2014 Lextenso éditions p. 407.

décentralisation, pourront être résolues avec les plans d'aménagement du territoire. Pour rappel, après les premiers mouvements de rébellion, le gouvernement de la première République avait axé ses efforts sur les politiques d'aménagement du territoire et de régionalisation pour résoudre le problème de rébellion dans la durée. Sans surprise, le forum organisé en octobre 2013 à Bamako, c'est inspiré de cette expérience du passé pour revendiquer une « décentralisation renforcée » avec l'aménagement du territoire surtout.

La question du développement économique locale, en sécurité et pour la paix trouve donc sa réponse dans la politique d'aménagement du territoire. La notion d'aménagement du territoire, tout comme celle de développement économique, relève d'une approche transversale. « Aménager signifie : disposer avec ordre un territoire en influant sur la localisation des activités »³². On peut simplifier la définition de la politique d'aménagement du territoire en considérant qu'elle est la recherche dans le cadre géographique d'un Etat précis, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Ce qui conforte le rôle prioritaire de l'Etat central dans la réalisation des politiques d'aménagement du territoire, qui visent ses éléments constitutifs, à savoir : une population, une autorité et un territoire. Dans cette optique, il ressort évidemment que la configuration territoriale d'un pays est le résultat d'abord, de données : physiques (frontières naturelles, organisations intercommunales pour la gestion des ressources naturelles comme l'eau, les minerais du sous-sol et les risques qui y sont liés, les pâturages, la faune, etc.), historiques et administratives (conquêtes militaires diverses, évolution du découpage administratif colonial, et national post indépendance des anciennes colonies, etc.), socioéconomique (déplacement de population, déclin ou disparition de certaines activités économiques ou industrielles , ouverture de zones touristiques, difficulté du monde rural, explosion démographique et propension du chômage des jeunes, etc.). Ce qui ne peut que consolider la conviction que la

³² D. LINOTTE, A. GRABOY-GROBESCO, *Droit public économique*. Mémentos, éditions Dalloz 2001, p. 199.

réussite d'une politique d'aménagement du territoire pour le développement durable, est aussi un facteur de paix, et un moyen de lutter contre toutes formes d'insécurité.

Dans l'optique d'une modernisation des finances locales, un document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPND) pour la période 2015-2024, a été élaboré et adopté le 10 février 2016. Il propose un nouveau cap en s'inspirant des recommandations des états généraux de la décentralisation qui ont recommandé la poursuite du processus de décentralisation comme élément essentiel de la refondation de l'Etat, notamment à travers la régionalisation, l'implication des autorités traditionnelles et coutumières et la prise en compte des aspects sécuritaires. C'est admettre en d'autres termes que la nouvelle vision de la décentralisation au Mali, place la régionalisation au cœur du développement institutionnel et territorial, tout en focalisant la contribution des collectivités territoriales sur le renforcement de la paix, de la sécurité de la gouvernance démocratique et du développement durable.

Au Mali, la question du développement économique régional est liée aux résultats de la politique de la décentralisation qui est inscrite dans les différentes phases du programme national d'appui aux collectivités (PNAC).

Pour circonscrire les crises sécuritaires répétitives, à base de revendication identitaire territoriale pour l'affirmation de la diversité culturelle, le forum organisé en octobre 2013 à Bamako, pour la période de 2015 à 2024, a recommandé ce qui suit : « à travers une décentralisation renforcée, fondée sur la régionalisation, mettre le développement régional au centre de la gouvernance, de la croissance et de la solidarité nationale, tout en garantissant le respect des diversités culturelles et territoriales, en préservant l'unité et l'intégrité nationales ».

*

**

Volontiers, les autorités de politiques publiques maliennes entendent relever le défi de la mise en œuvre intégrale de la

décentralisation pour mettre un terme aux revendications des territoires contre la mauvaise gouvernance, ainsi qu'à l'insécurité permanente qui sape tout effort de développement. Or, les problèmes liés à la mobilisation, à la gestion et au contrôle des ressources financières des collectivités (faiblesse des ressources financières des collectivités territoriales, méconnaissance et non maîtrise du potentiel fiscal, incertitude des critères de péréquation, etc.), apparaissent comme un nœud gordien de la réussite d'une meilleure gestion des finances locales pour le développement dans la paix et la sécurité.

Vu la complexité de la question, le gouvernement du Mali, a l'obligation de redoubler d'efforts pour convaincre les citoyens sur les avantages de la politique de décentralisation, en vue de préserver l'unité nationale, dans un engouement réel « du mieux vivre ensemble ». Ce qui exige un prix fort : celui du sacrifice ultime dans un élan participatif pour prendre des décisions consensuelles difficiles mais bénéfiques pour tous.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. Ouvrages :

- BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, 16^{ème} édition 2017-2018, L.G.D.J., Lextenso éditions,
- COLSON J.-P. et IDOUX P., *Droit public économique*, 7^{ème} édition LGDJ, 2014 Lextenso éditions.
- DEVILLER J.-M., *Cours de droit administratif*, 7^{ème} édition Montchrestien E.J.A.2001.
- LINOTTE D., GRABOY-GROBESCO A., *Droit public économique*. Mémentos, éditions Dalloz 2001,
- LAFERRIERE E.: *Traité de la juridiction administrative et le recours contentieux*, 1896, t. 2.
- MEDE N., *Finances publiques*. Espace UEMOA/UMOA. CREDILA. L'Harmattan Sénégal, 2016.
- ORSONI G., *Science et législation financières. Budgets publics et lois de finances*. Editions Economica 2005.
- PHILIP L., *Finances publiques*, quatrième édition revue et augmentée, Synthèse, éditions CUJAS, 4^{ème} édition, 1992,
- PHILIP L., Collection Finances publiques dirigée par L. PHILIP, *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique* 2^{ème} édition, Sous la direction de G. ORSONI, Presses universitaires d'Aix-Marseille. – Economica 2017.
- SCHUMPETER J., « La crise de l'Etat fiscal », in *Impérialisme et classe sociale*, Minuit 1972.
- THOUMELOU M. : *Collectivités territoriales. Quel avenir ?* La documentation française 2^{ème} édition 2016.

II. Thèses :

- FOFANA A., *La Direction du budget du Mali. Instrument stratégique de prévision et d'exécution de la loi de finances*. Thèse. Paris, ANRT 2014.
- MAITROT J.-C., *Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public*. Thèse, Paris I, 1972.

III. Articles

-DORT A., « Dotation générale de décentralisation ». in Collection Finances publiques dirigée par L. Philip, *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*. 2^{ème} édition. Sous la direction de G. ORSONI. Presses universitaires d'Aix-Marseille. Editions Economica 2017, p. 343.

-OLIVA E., « Dotation globale de fonctionnement (DGF) ».In Collection Finances publiques dirigée par L. Philip, *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*. 2^{ème} édition. Sous la direction de G. ORSONI. Presses universitaires d'Aix-Marseille. Editions Economica 2017.

IV. Textes législatifs :

-Constitution malienne du 25 février 1992.

-Décret n° 2018-0009/P-RM du 10 janvier 2018 portant règlement général de la comptabilité publique.

-Décret n° 2016-0066/P-RM du 15 février portant approbation du document cadre de politique nationale de la gestion axée sur les résultats (GAR).

-Directive n° 01/2011/CM/UEMOA, portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA.

-Loi n° 93-008 du 11 janvier 1993 déterminant les conditions de libre administration des collectivités territoriales modifiée par la loi n° 96-056 du 16/10/1996.

-Loi n° 2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux finances publiques en mode gestion axée sur les résultats,

**REFLEXIONS SUR LA POLITIQUE PUBLIQUE DE GESTION DES
DECHETS SOLIDES EN LIEN AVEC LES QUESTIONS
D'ASSAINISSEMENT DANS LE DISTRICT DE BAMAKO**

**Dr Mamadou FOMBA,
FDPu /Université des sciences juridiques
et politiques de Bamako-Mali**

***Résumé :** Les questions environnementales et en particulier celles liées à la gestion des déchets solides sont devenues un véritable défi à relever en Afrique. Dans le présent article, il s'agit d'apporter notre contribution sur la problématique de la gouvernance des déchets solides au Mali. Pour ce faire, il a fallu revisiter les dispositifs institutionnels et juridiques qui semblent être propices à la mise en œuvre d'une bonne gouvernance des déchets. Néanmoins, au regard des pratiques des acteurs impliqués dans la gestion des déchets solides, leurs perceptions sur les déchets doivent changer. Par ailleurs, les politiques publiques doivent réfléchir aux mécanismes de financement pérennes de la gouvernance des déchets solides, à travers leur valorisation, dans la perspective d'un développement durable.*

***Mots clés :** déchets ; déchets solides ; politique de gestion des déchets ; financement de la gestion des déchets ; valorisation des déchets.*

Tant que l'homme vit, il consomme et produit des déchets. En effet, « Désirer, acheter, consommer, jeter et recommencer. Voici un processus simple que nous reproduisons tous les jours sans même nous en rendre compte. Aujourd'hui, dans le monde, en un an, plusieurs milliards de tonnes de déchets sont produites. Si la grande majorité des pays développés a fait du traitement des ordures une

priorité environnementale, politique et économique, d'autres nations beaucoup plus vulnérables n'arrivent pas à tenir le rythme et croulent sous les montagnes de détritiques »¹. Le Mali fait, effectivement, partie des pays pour lesquels le traitement des déchets est devenu un problème très préoccupant qui a une incidence sur la santé des populations. Au Mali, et en particulier, « À Bamako², capitale malienne, faute de ramassage régulier des déchets, les riverains les abandonnent en pleine rue avant de les brûler. Impuissants face à cette situation, ils sont les premiers à en subir les conséquences : entassement des détritiques, fumées récurrentes, odeurs nauséabondes, de plus en plus de rats, cafards et mouches prospérant autour des décharges sauvages, contamination des ressources hydriques, des terres, de l'agriculture, du bétail et augmentation de la pollution de l'air, provoquant des maladies dangereuses pour ces populations contraintes à vivre dans des "quartiers poubelle" »³.

Les effets néfastes des déchets sur la santé de l'homme ont conduit l'OMS à sonner l'alerte. En effet, « Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'insalubrité environnementale provoque plus de 12,6 millions de décès par an, un chiffre qui devrait exploser dans les années à venir à cause du boom démographique que subit l'Afrique »⁴.

Les déchets peuvent être définis comme « toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se

¹ M. LOZNIIEWSKI, « La gestion des déchets, un défi pour l'Afrique », <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/la-gestion-des-dechets-un-defi-pour-lafrique-130088>, consulté le 23 juillet 2020).

² Plus récemment, Bamoussa TOURE, coordinateur des chefs de quartier de Bamako, au cours de la cérémonie de lancement des opérations d'évacuation des ordures du dépôt de transit de Médine, le samedi 3 octobre 2020, dit « (...) Bamako est aujourd'hui méconnaissable à cause des ordures qui, par moments, débordent sur les voies. A cause de cette insalubrité grandissante qui interpelle tout le monde, (...), les populations respirent un air qui nuit sérieusement à leur santé » (Coulibaly Abdoul KARIM, « Dépôt de transit de Médine : La montagne d'ordures va disparaître », Journal *L'Essor*, n° 19259 du lundi 5 octobre 2020, p. 4).

³ M. LOZNIIEWSKI, *op. cit.*

⁴ M. LOZNIIEWSKI, *op. cit.*

défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire »⁵. Ils sont définis par le législateur malien, dans la loi n° 01-020/AN-RM du 30 mai 2001 relative aux pollutions et nuisances (article 2 point 7), comme « Toute substance solide, liquide, gazeuse ou résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation de toutes autres substances éliminées ou destinées à être éliminées ». De cette définition, nous observons que les déchets peuvent se présenter de diverses façons (solides, liquides, etc.). Par ailleurs, il y a plusieurs types de déchets : domestiques, industriels, agricoles, biomédicaux, dangereux (loi citée, article 2, points 9 à 12).

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons principalement à la gestion des déchets solides domestiques, leur régime juridique (la définition des règles, l'organisation des règles, la mise en œuvre des règles et la garantie de la mise en œuvre des règles)⁶ dans la perspective d'un développement durable. Autrement dit, nous étudierons les mécanismes de gestion des déchets dont l'efficacité a une influence sur l'assainissement du cadre de vie des populations. Cette étude « englobe, de manière générale, toute activité participant à l'organisation de la prise en charge des déchets depuis leur production jusqu'à leur traitement final. Elle inclut notamment les activités de collecte, transport, négoce, courtage, et traitement – valorisation ou élimination– des déchets »⁷. Ces activités énumérées, lorsqu'elles sont bien menées, contribuent à influencer sur l'assainissement qui est, selon l'article 2 point 2 de la loi n° 01-020/AN-RM du 30 mai 2001 relative aux pollutions et nuisances « Toute action visant à l'amélioration de toutes les conditions qui, dans le milieu physique de la vie humaine, influent ou sont susceptibles d'influer défavorablement sur le bien-être physique,

⁵ F. GUILLEMIN, « La gestion et le traitement des déchets », *ConsoGlobe/ADEME*, 18/05/2018, p. 5.

⁶ Le concept "gestion" regroupe ces quatre dimensions, selon Philippe LAVIGNE DELVILLE, cité par SANE S., *Contribution à l'élaboration d'une stratégie de gestion des Déchets solides ménagers dans la commune de Fatick*, Mémoire de maîtrise, Université Cheick Anta Diop de Dakar, Option : environnement, 2012-2013, p. 8.

⁷ F. GUILLEMIN, *op. cit.*, p. 3.

mental ou social ». En effet, « L'assainissement ici est considéré comme une filière à part entière, qui s'organise en trois étapes ou « maillons » : le maillon amont (collecte des déchets), le maillon intermédiaire (évacuation) et le maillon aval (traitement, élimination ou éventuellement valorisation de ces déchets) »⁸. Et une bonne politique de l'assainissement a un impact sur l'environnement qui est « Un ensemble perçu comme une entité, un espace et en un temps donné, des facteurs physiques, chimiques, biologiques et sociaux susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme, sur l'espèce humaine et ses activités et sur les espèces animales et végétales » (article 2 point 1).

La gestion des déchets (une action de promotion d'un environnement assaini) relève de la politique publique de lutte contre les pollutions et les nuisances contenue dans la loi n° 01-020 du 30 mai 2001 et le décret n° 01-394/PRM du 6 septembre 2001 fixant les modalités de gestion des déchets solides, un des décrets d'application de la loi susvisée⁹. Par politique publique, nous entendons « un document rédigé par des acteurs gouvernementaux présentant leur vision d'un enjeu susceptible d'une action publique et, accessoirement, les aspects légaux, techniques, pratiques et opérationnels de cette action »¹⁰. Elle désigne aussi « (...) le processus au cours duquel des élus décident d'une action publique sur un enjeu pour lequel certains acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux exigent une intervention »¹¹. Elle est, enfin, « un ensemble d'actions coordonnées,

⁸ Direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et nuisances, Rapport national d'assainissement, janvier 2009, p. 14.

⁹ A ces deux textes majeurs, il faut ajouter la loi n° 2014-024 du 3 juillet 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables et le décret n° 2014-0572/P-RM du 22 juillet 2014 fixant le détail des compétences transférées de l'État aux collectivités territoriales dans le domaine de l'assainissement et de la lutte contre les pollutions et nuisances, JO du 5 septembre de la République du Mali.

¹⁰ J. TURGEON et J.-F. SAVARD (2012), « Politique publique », dans L. COTE et J.-F. SAVARD (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca

¹¹ J. TURGEON et J.-F. SAVARD (2012), *op. cit.*

réalisées par une puissance publique (ou son contrôle), dans l'optique (de résoudre un problème) ou d'obtenir une modification ou une évolution d'une situation donnée (de la société ou du territoire) » (Jean-Claude Thoenig, *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e édition, Presses de Sciences Po, 2014).

Dans le présent article, il s'agit d'apporter notre contribution dans le domaine des politiques publiques en menant des réflexions sur les questions relatives à la gestion des déchets solides dans les collectivités territoriales au Mali. En effet, « Pour que l'action intersectorielle se déroule mieux au niveau politique, il s'avère primordial de comprendre au préalable comment les responsables politiques perçoivent les problèmes (...) ainsi que leur rôle potentiel dans la formulation puis le soutien à la mise en œuvre des solutions »¹². Autrement, il faut revisiter le cadre juridique et institutionnel et les pratiques y afférentes de la gouvernance des déchets solides dans les collectivités territoriales maliennes et dans le district de Bamako en particulier.

L'exercice vaut la peine, car « Selon le magazine « Forbes » (2015), 16 des 25 villes les plus sales du monde (se trouvent en Afrique) un continent où les décharges sont pleines à craquer, où des matériaux toxiques, des équipements électroniques et chimiques se mélangent aux ordures ménagères, où autant de détritrus traînent dans des infrastructures archaïques que dans la nature ou dans les rues. Parmi les pays les plus touchés par ce phénomène : le Mali, le Niger, l'Éthiopie, le Congo, le Tchad, la Tanzanie, le Burkina Faso, le Mozambique ou encore le Nigeria »¹³.

Au Mali, les réflexions sur les questions environnementales et la gestion des déchets solides, en particulier, ont fait l'objet d'une littérature abondante. Elles ont concerné des rapports administratifs (direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et nuisances, *Rapport national d'assainissement*, janvier 2009 ;

¹² V. RIDDE, D. BELAND, A. LACOUTURE, *Comprendre les politiques publiques pour mieux les influencer*, Cahiers Réalisme, numéro 9/août 2016, p. 5.

¹³ M. LOZNIOWSKI, *op. cit.*

Abdoulaye Sidibe, *Evaluation des besoins et des coûts de réalisation des OMD en matière d'eau potable et d'assainissement dans la ville de Ségou*. Rapport, 2011), des mémoires de maîtrise et de master (Traore Bintou Abdou, *Problématique de la gestion des déchets solides dans la commune urbaine de Koutiala cas de Lafiala*, Mémoire de maîtrise, Université de Bamako, Faculté des lettres, langues, arts et sciences sociales, option : sociologie, 1999-2000 ; Toure Dramane Bouba-Idjé, *La dynamique de la collecte des déchets solides à Bamako : cas de la commune V*, Mémoire de D.E.A, ISFRA, 2002 ; Togola B. A., *Analyse de la gestion des déchets solides hospitaliers au CS réf de la commune V du district de Bamako*, Mémoire de master II. Delta-C, Centre de formation et d'appui conseil pour le développement local, 2014-2015 ; Togola Seydou A., *Problématique de la gestion des déchets solides ménagers dans la commune de Bamako*, Mémoire de master II, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Option : Aménagement et gestion urbaine en Afrique, 2013-2014 ; Sissoko Kouriba, *Rôle et perception des acteurs dans la gestion durable des déchets solides dans les pays en voie de développement : cas de la commune IV du district de Bamako*, Mémoire de master, option : eau et assainissement, 2015-2016).

Nous pouvons, enfin, mentionner, entre autres, trois thèses de doctorat consacrés aux problèmes environnementaux : Mounkoro Mamadou, *Le droit pénal de l'environnement au Mali*, Thèse. Université Gaston Berger de Saint-Louis, Spécialité : Droit, 2016 ; Sidibe Diakalia Siaka, *La protection juridique de la biodiversité au Mali : cas de la faune et de la flore*, Thèse, Université Gaston Berger de Saint-Louis, Spécialité : Droit public, 2018 ; Berthe Mohamed, *La gestion des déchets solides*, Thèse, ISFRA, 2020. Cette dernière thèse, en particulier, traite des mécanismes juridiques et institutionnels de gestion des déchets solides au Mali et au Sénégal et tente de mesurer le degré de leur efficacité.

Pour notre part, au-delà des dispositifs juridiques, à travers une approche sociojuridique combinant les différents outils et instruments de recherche en sciences juridiques et sociales, nous tenterons de comprendre afin de cerner les enjeux liés à la gouvernance de la gestion des déchets solides dans les collectivités territoriales pour un développement durable local. Pour ce faire, nous étudierons le cadre

théorique des dispositifs (I) mis en place pour le traitement des déchets qui s'étend de la collecte jusqu'à leur « élimination écologiquement rationnelle compte tenu des considérations d'ordre sanitaire, technique, scientifique, esthétique, économique, social (attitudes des populations) et environnement » en passant par le transport¹⁴. Puis, nous chercherons à comprendre les raisons des dysfonctionnements des dispositifs existants, tant sur le plan juridique que sociologique, pour une bonne gouvernance des déchets solides (II).

I. Le cadre juridico-institutionnel existant de la gouvernance des déchets solides

Dans le traitement des déchets solides en vue d'une meilleure protection de l'environnement et du cadre de vie, sont impliqués des acteurs publics et privés qui constituent l'architecture institutionnelle (A). Ces acteurs exercent leurs missions sur la base des dispositifs juridiques (B).

A. Le cadre institutionnel de la gestion des déchets solides

Pour la mise en œuvre de la gouvernance des déchets, « Le cadre institutionnel se caractérise par la multiplicité des acteurs intervenant directement ou indirectement dans le domaine de l'assainissement, et par un processus de décentralisation en cours mais qui demande encore à être poursuivi et perfectionné »¹⁵. Parmi les acteurs intervenant dans la gestion des déchets, certains relèvent du secteur public (1), d'autres du secteur privé (2).

¹⁴ Centre international de formation des autorités/acteurs locaux, *Problématique de la gestion des déchets solides en Afrique, Formation sur la gestion des déchets dans les villes Africaines* : 26-30 octobre 2009 à Ouagadougou, p. 7.

¹⁵ Direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et nuisances, *Rapport national d'assainissement*, janvier 2009, p. 10.

1. Les acteurs publics

La promotion de la qualité de la vie à travers la protection et la défense de l'environnement, incombant à chaque citoyen et surtout à l'Etat, il est logique que ce dernier crée divers services publics pour ce faire. Au nombre des administrations publiques, certaines ont une envergure nationale, les autres sont locales ou territoriales. Les administrations publiques nationales ont vocation à définir la politique publique environnementale ; elles doivent également veiller à ce que la politique soit mise en œuvre par tous les acteurs qui interviennent dans la chaîne de gestion des déchets. Les administrations publiques territoriales sont chargées de mettre en œuvre les orientations nationales en matière environnementale.

La direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et nuisances, dans un rapport de janvier 2009 relatif à la politique nationale d'assainissement¹⁶, fait l'économie des structures publiques impliquées dans les questions environnementales. Il s'agit, entre autres, de certaines institutions de la République et de plusieurs départements ministériels.

Les institutions de la République sont l'Assemblée nationale qui dispose d'une commission développement rural et environnement, le Haut conseil des collectivités qui est sollicité par le gouvernement pour toute question concernant la protection et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens dans les collectivités (article 99 al. 2 de la Constitution du 25 février 1992). Le Conseil économique, social et culturel, parce qu'il se soucie des questions relatives à l'amélioration du cadre de vie des populations, peut être sollicité, à travers les avis qu'il émet, par les autorités politiques.

Quant aux départements ministériels impliqués dans les questions environnementales, ils sont nombreux en raison du caractère transversal de la matière. Les principaux sont le ministère de l'Environnement et de l'Assainissement qui reste central dans la gouvernance des déchets¹⁷, le ministère de la Santé ¹⁸ (et de l'Hygiène

¹⁶ Voir les pages 11 et 12 du Rapport national d'assainissement précité.

¹⁷ La gestion des questions environnementales et d'assainissement sont une mission prépondérante du ministère de l'Environnement et de

publique), le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales¹⁹. Il faut, aussi, mentionner le ministère de l'Éducation qui doit prévoir dans les politiques et programmes d'enseignement les préoccupations relatives à la gestion des déchets, à la promotion et la protection de l'environnement. L'école peut servir de creuset pour apprendre aux enfants à épouser les bons comportements dans leur rapport avec les déchets. En fait, les enfants doivent être sensibilisés afin qu'ils aient une bonne perception des déchets ; ils doivent comprendre que les déchets ne sont pas de simples saletés, ceux-ci peuvent générer des ressources financières lorsqu'ils sont bien triés et recyclés. En effet, la compréhension et l'appropriation de la gouvernance des déchets doit être partagée par les acteurs de tous les maillons de la chaîne, à commencer par les producteurs de déchets.

Quant aux administrations publiques territoriales, elles sont rattachées aux collectivités territoriales qui sont constituées par le district de Bamako, les huit régions, les 49 cercles²⁰ et les 703

l'Assainissement dont le principal bras technique est la direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances qui a pour mission l'élaboration des éléments de la politique nationale en matière d'assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances et d'en assurer l'exécution. Par exemple, c'est le ministre de l'Environnement et de l'Assainissement qui autorise l'ouverture ou l'implantation de décharges et de centres de collecte, de tri et de recyclage (art. 21 du décret n° 01 – 394 / PRM du 6 septembre 2001 fixant les modalités de gestion des déchets solides) ou encore c'est lui qui détermine avec son collègue des collectivités territoriales, les conditions de fermeture des décharges et de réaménagement de sites ayant servi de décharges (art. 24 du décret précité).

¹⁸ Ce ministère de la Santé, à travers la direction nationale de la santé (et de l'hygiène publique), est compétent dans les questions d'hygiène et de salubrité publique.

¹⁹ Le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, à travers la direction générale des collectivités territoriales, a la charge d'élaborer les éléments de la politique de décentralisation et d'assister les collectivités territoriales à sa mise en œuvre. Et la prise en compte des questions d'hygiène et d'assainissement liées à l'environnement et au cadre de vie tout court, relève de la compétence de chaque niveau de collectivité.

²⁰ Ces chiffres sont à actualiser compte tenu de la réorganisation territoriale.

communes (666 communes rurales et 37 communes urbaines), respectivement gérés par le conseil du district, les conseils régionaux, les conseils de cercle et communaux. En effet, « la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 (modifiée par la loi n° 2017-051) portant Code des collectivités territoriales en République du Mali a initié le processus de décentralisation en conférant aux CT les compétences relatives à la protection de l'environnement, notamment pour ce qui concerne la réalisation et la gestion des infrastructures et des services publics d'assainissement »²¹.

Par ailleurs, aux collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales), il convient d'ajouter les partenaires techniques et financiers qui apportent beaucoup dans le financement de la gouvernance des déchets solides en particulier. Par exemple dans un rapport national sur l'assainissement et le contrôle des pollutions et nuisances, il ressort clairement que « Les progrès enregistrés dans l'assainissement au Mali résultent en grande partie de l'appui technique et financier des partenaires au développement²² à travers des projets et programmes avec l'État ou directement avec les collectivités territoriales ou des associations »²³. L'intervention des PFT dans le secteur de l'assainissement, et de la gestion des déchets solides est sollicitée dans la mesure où « ...constitués essentiellement d'ordures ménagères, de ferrailles et les déchets industriels banals, les ordures ménagères proviennent de la vie des ménages (cuisine, habillement, renouvellement de biens), de jardinage, de loisir, d'activités commerciales et administratives, etc. Elles sont de loin les plus importantes et représentent environ 99 % des déchets produits »²⁴.

²¹ Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 12.

²² Aux PTF classiques, il faut ajouter les collectivités territoriales de certains pays qui interviennent au Mali dans le cadre de la coopération décentralisée qui se développe de plus en plus.

²³ Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 12.

²⁴ Rapport provisoire sur la révision des indicateurs environnementaux du Mali, Ministère de l'Environnement, de l'Assainissement et du Développement durable, projet initiative pauvreté-environnement, septembre 2016, p. 29.

2. Les acteurs du secteur privé

La gouvernance du service public de gestion des déchets connaît divers modes de gestion parce qu'elle fait intervenir des acteurs publics et privés. En effet, « (...) les collectivités territoriales peuvent se dessaisir de toute ou partie de l'assainissement et de la gestion des déchets au bénéfice des privés sous forme de contrats de prestation de service »²⁵.

La chaîne de gestion des déchets est donc composée d'acteurs publics (Etat et CT) et de « différents acteurs du secteur privé et de la société civile, qui ont parfois des difficultés à se reconnaître dans les politiques mises en œuvre et à s'approprier les responsabilités qui leur sont dévolues »²⁶. Les acteurs du secteur privé relèvent de catégories hétérogènes (groupe marocain Ozone²⁷, associations, GIE, ONG, bureaux d'études, etc.). En effet, selon le rapport sur l'assainissement de janvier 2009 de la direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et nuisances, le secteur est « ... composé d'entreprises (GIE) plus ou moins spécialisées, de quelques petits opérateurs privés opérant dans la collecte, la valorisation, la récupération et le recyclage des déchets. Certains GIE se sont regroupés au sein d'organes de coordination qui aident à leur développement ainsi qu'à la défense de leurs intérêts.

Les bureaux privés spécialisés dans le domaine des études sont rares et leur intervention se fait souvent en partenariat avec des bureaux étrangers »²⁸.

A ces entités, il faut ajouter « Les ONG ou associations intervenant dans l'assainissement sont relativement anciennes et nombreuses.

²⁵ Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 12.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ En février 2015, l'Etat, à travers la mairie du district, a signé avec le groupe marocain Ozone, une convention pour assainir la ville de Bamako. Coût du projet: neuf milliards de francs CFA par an. Et cela pour une durée de huit ans (voir : <https://lejalon.com/2020/01/24/assainissement-la-revision-de-la-convention-dozone-mali-en-perspective/>, consulté le 23 septembre 2020).

²⁸ Rapport déjà cité, p. 12.

Elles opèrent dans pratiquement toutes les régions, cercles et communes, surtout dans la gestion des déchets solides. Elles jouent un rôle de plus en plus important dans la gestion des déchets par la réalisation d'ouvrages et par la sensibilisation. Là encore, il existe des organes de coordination entre les ONG actifs dans l'assainissement »²⁹.

B. Le cadre juridique de la gestion des déchets solides

Dans notre analyse, nous nous limiterons à l'analyse des textes nationaux qui régissent la gestion des déchets. Ces textes sont, de toute façon, influencés dans le contenu par les traités et conventions internationaux. Ils sont d'application nationale (1) et locale (2).

1. Au niveau national

Au niveau étatique, la Constitution du 25 février 1992, dans son préambule dispose que « Le peuple souverain du Mali (...) s'engage à assurer l'amélioration de la qualité de la vie, la protection de l'environnement et du patrimoine culturel ; (...) ». Et dans son article 15, elle affirme « Toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'Etat ». A travers ces proclamations, « (...) les autorités politiques du Mali ont mis un accent particulier et déterminant sur l'environnement »³⁰.

Plusieurs textes législatifs et réglementaires sont venus annoncer la réalisation du droit de chaque Malien à un environnement sain. Il s'agit, entre autres de la loi n° 01-020/AN-RM du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances qui contient un ensemble de dispositifs relatifs au régime juridique de la gestion des déchets en général et des déchets solides en particulier. Ces questions vont de la définition (article 2 alinéa 7) à la description de la typologie des déchets (article 2 alinéas 8 à 12). Elles touchent aussi à l'élimination et au recyclage des déchets dans le but de préserver la santé et la sécurité

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 13.

publique ou de protéger l'environnement de façon générale (article 10). Les déchets domestiques solides doivent être entreposés ou enfouis dans les endroits appropriés indiqués par l'autorité compétente (article 12).

Le non-respect des prescriptions contenues dans la législation est constitutif d'infractions punissables (articles 39 à 48). Les infractions sont constatées par les agents assermentés de la direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et nuisances et les officiers de police judiciaire (articles 39 à 41). Les peines peuvent aller du paiement d'une amende et/ou à un emprisonnement (articles 43 à 47).

Le décret n° 01-394/PRM du 6 septembre 2001 est venu donner un contenu plus précis à la loi n° 01-020/AN-RM du 30 mai 2001, en ce qui concerne les déchets solides. Il fixe les modalités de gestion des déchets solides (article 1^{er}). Aux termes de l'article 2 du décret suscit, les opérations de gestion des déchets portent notamment sur la prévention et la réduction du volume des déchets solides et de leur nocivité, la valorisation des déchets solides par le recyclage, la promotion de décharges, l'organisation de l'élimination des déchets solides et la remise en état des sites contaminés, la lutte contre les effets nocifs des déchets plastiques sur la santé humaine et l'environnement, la limitation, la surveillance et le contrôle du transfert des déchets solides.

2. Au niveau local

L'action publique locale étant complémentaire des politiques nationales, elle est déterminante dans la mise en œuvre des décisions nationales. Les questions de salubrité étant importantes dans la qualité et le développement tout court d'une commune, les élus locaux sont de puissants leviers pour agir sur les déterminants de la gestion des déchets. Ainsi, « De par les décisions qu'ils prennent et les actions publiques qu'ils mènent, les (élus) locaux contribuent eux-

mêmes »³¹ à la bonne gouvernance des déchets pour le bénéfice des populations.

C'est pourquoi au niveau local, l'article 22 de la loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017 portant Code des collectivités territoriales, a rangé parmi les affaires sur lesquelles le Conseil communal peut délibérer sur « l'hygiène publique et l'assainissement » (au point 3 d). Et l'article 18 de la loi n° 2017-053 du 2 octobre 2017 portant statut particulier du district de Bamako, après avoir énuméré les affaires qui relèvent de la compétence du district de Bamako, stipule dans son avant dernier alinéa que « Les autres matières d'intérêt local ont un caractère communal et relèvent à ce titre de la compétence des conseils communaux ». Au nombre de ces matières figurent l'hygiène et l'assainissement. Et, le dernier alinéa de la disposition législative suscitée stipule que « Les Conseils communaux pourront toutefois convenir du transfert au district de Bamako et avec l'accord du Conseil du district de la gestion des matières de leur compétence pour lesquelles l'intervention du district s'avère appropriée ».

La gestion des questions relatives à l'assainissement et à l'hygiène, doit, dans l'ordre naturel des choses, être prise en charge par les autorités de proximité. Selon Christophe Le Jallé, « La gestion des déchets et de l'assainissement urbain est, probablement, le service urbain sur lequel quasiment tout le monde (populations, experts, bailleurs, opérationnels, etc.) s'accorde à reconnaître une responsabilité aux collectivités locales et, en premier rang, aux communes. Même si, au cours des dernières décennies, leurs compétences et leurs prérogatives dans ce secteur ont été mises en doute, contestées, voire contournées ("les expériences de la collecte domiciliaire se sont fondées sur le contournement de la coercition publique pour lui préférer le recours au marché") »³².

³¹ V. RIDDE, D. BELAND, A. LACOUTURE, « Comprendre les politiques publiques pour mieux les influencer », *Cahiers Réalisme*, numéro 9/août 2016, p. 17.

³² C. LE JALLE, Programme solidarité eau (PS-Eau) et partenariat pour le développement municipal (PDM), *Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain*, mars 2004, p. 106.

Cependant, la commune en qualité de maître d'ouvrage du service d'assainissement et d'hygiène, « (...) peut choisir : de réaliser elle-même : en régie directe ou par un organisme public communal ; de faire faire : par délégation, concession, affermage (passation de marché avec cahier des charges) ou par un contrat de service (par exemple, un contrat de sous-traitance d'une partie du service). Mais elle peut aussi se cantonner à exercer un rôle de contrôle de l'activité des opérateurs privés en édictant normes sanitaires, conditions d'exercice, règlements de santé publique. Elle n'entretient pas de lien juridique avec ces opérateurs privés, ni de dialogue institutionnel et ne dispose alors que du seul pouvoir de verbalisation. Cette situation se rencontre encore fréquemment en Afrique, chaque fois que les communes n'ont pas mis en place de *modus operandi* avec les acteurs du service. En fait, ces trois solutions sont théoriques »³³.

Au regard des dispositifs institutionnels et textuels que nous venons d'étudier, nous constatons que la gouvernance des déchets connaît une bonne assise. Mais la mesure en œuvre des textes souffre d'efficacité et d'efficience à cause « (...) de la dimension multisectorielle de l'assainissement, qui jusqu'à présent a plutôt contribué à limiter la performance globale du secteur »³⁴. En outre, le traitement des déchets est confronté à d'autres difficultés exposées et analysées ci-après.

II. Des difficultés de mise en œuvre bloquant

Comme nous l'avons fait observer, ci-dessus, « De très nombreux textes législatifs, normatifs et réglementaires relatifs à la gestion des déchets ont été adoptés »³⁵. Mais, « Malgré l'abondance des textes, on peut relever les insuffisances suivantes : Absence de textes d'application appropriés et/ou la difficulté de les appliquer ; Manque de cohérence entre les textes édictés par les différents départements ministériels ; Confusion dans l'identification des autorités compétentes, la responsabilité du contrôle relevant très souvent de

³³ C. LE JALLE, *op. cit.*, p. 109.

³⁴ Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 14.

³⁵ Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 13.

plusieurs départements ministériels à la fois sans qu'il n'y ait de mécanismes de concertation ; Méconnaissance des textes existants par la population et certains pouvoirs publics eux-mêmes »³⁶.

Par ailleurs, « En ce qui concerne les déchets solides, quelle que soit leur provenance, les infrastructures manquent cruellement : même à Bamako la moitié des déchets n'est ni ramassée ni traitée. Il n'existe de dépôts de transit autorisés que dans quelques grandes villes mais la majorité des ordures pré-collectées par les GIE ou les ménages finissent dans des dépôts anarchiques, dans les caniveaux à ciel ouvert ou les cours d'eau. En milieu rural, elles s'entassent aux abords des concessions dans des terrains vagues avant d'être répandues sur les champs à l'approche de l'hivernage. Il n'y a pour l'instant qu'un seul centre d'enfouissement technique (CET) au Mali (dans la ville de Sikasso), un site pour Bamako est en début de réalisation. La valorisation des déchets organiques et le recyclage des ordures sont des activités très peu développées »³⁷.

Le seul site d'enfouissement technique pour la ville de Bamako en cours de conception est sis à Noumoubougou ; les trois autres sites prévus dont la réalisation n'a pas encore commencé, sont situés à Mountougoula, Gouana et Samanko II. Ces sites sont les dépôts finaux des déchets solides. Ils doivent être construits dans l'optique du traitement des déchets. « Le constat général est celui de l'insuffisance notoire d'infrastructures et de la faiblesse de la filière d'évacuation et de traitement, que ce soit en milieu urbain ou rural »³⁸.

A tous ces obstacles, il faut ajouter que « La concertation entre les acteurs (intervenant directement ou indirectement dans le domaine de l'assainissement) est faible. Cette situation traduit l'approche verticale pratiquée au niveau des stratégies, programmes et projets d'assainissement (pour la plupart partiels et sectoriels), au détriment d'une approche horizontale »³⁹. « Pour relever le défi de l'assainissement, il faut disposer d'une vision qui puisse mobiliser

³⁶ Rapport national d'assainissement, *ibid.*

³⁷ Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 9.

³⁸ Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 7.

³⁹ Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 11.

tous les acteurs, mettre en cohérence des actions jusqu'à présent disparates et augmenter le niveau de priorité politique accordée au sous-secteur »⁴⁰.

Pour une meilleure gouvernance des déchets, nous constatons que le défi demeure entier pour tous les acteurs impliqués dans la production et le traitement des déchets solides. Il est nécessaire de dépasser la « gestion partagée » pour faire de la « gestion intégrée ».

La bonne gouvernance des déchets implique, donc, une synergie d'action entre les acteurs telle que prévue par les textes. Mais la mise en œuvre efficiente de ces derniers nécessite aussi le changement de perception des acteurs sur les déchets solides à travers la valorisation (A). En définitive, c'est le financement de la gestion des déchets qui est une épine dans le pied des acteurs et un autre gros morceau dans la politique du traitement des déchets (B).

A. Le nécessaire changement de perception sur les déchets solides à travers la valorisation

Martin Lozniewski, incite, à raison, au changement de comportement et de perception vis-à-vis des déchets, en Afrique, dans ces termes : « L'accumulation des déchets est un problème majeur, en particulier pour les pays d'Afrique subsaharienne. Il est important de changer de paradigme et de considérer les détritux non plus des matériaux sans aucune valeur, mais comme une ressource à valoriser »⁴¹. Les déchets solides doivent être vus comme « des gisements de déchets ». Pour ce faire, Le respect des règles d'hygiène et d'assainissement doivent prévaloir au moment de la collecte des déchets, ce qui suppose le bannissement des pratiques insalubres (1). La mise en œuvre de cette politique nécessite l'initiation et la sensibilisation des ménages à la politique de tri domiciliaire (2).

⁴⁰ Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 7.

⁴¹ M. LOZNIIEWSKI, *La gestion des déchets, un défi pour l'Afrique*, *op. cit.*

1. *Le respect des règles d'hygiène et d'assainissement ou le bannissement des pratiques insalubres*

Dans nos rapports avec l'environnement, nous devons adopter un comportement responsable qui englobe aussi le respect des règles de salubrité. L'intégration des pratiques salubres dans nos habitudes de tous les jours a un impact positif sur le bien-être et la santé des populations. C'est pourquoi, même si l'impact n'est pas encore très perceptible dans nos habitudes de vie, « Une éducation de base à l'hygiène et l'assainissement est dispensée dans de nombreuses écoles, mais elle a besoin d'être généralisée. Au niveau universitaire, des modules de formation existent, mais il n'existe pas de cursus spécifique en génie sanitaire, qui permettrait d'aborder l'assainissement dans toutes ses dimensions. Enfin, le lien entre ces formations et le marché du travail a besoin d'être renforcé.

Les campagnes d'information, d'éducation et de communication autour de l'assainissement en direction des populations sont essentiellement le fait d'ONG nationales et internationales. Ces programmes de sensibilisation ont toutefois une envergure trop limitée ; leur impact de long terme sur le comportement et l'investissement des ménages se fait peu sentir »⁴².

Le respect des règles d'hygiène et d'assainissement à travers le bannissement des pratiques insalubres a très tôt été imposé sous d'autres cieux. En France, par exemple, depuis le XIX^{ème} siècle (1883), « L'illustre Eugène Poubelle (1831-1907)), qui fut préfet de Paris, signa un arrêté obligeant les Parisiens à se procurer des récipients spéciaux pour y déposer leurs déchets. En dépit du mécontentement des propriétaires et des chiffonniers, la capitale est progressivement dotée de nouveaux conteneurs à ordures qu'on appelle aujourd'hui "poubelles" »⁴³.

⁴² Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 10.

⁴³ Centre international de formation des autorités/acteurs locaux, *Problématique de la gestion des déchets solides en Afrique*, Formation sur la gestion des déchets dans les villes africaines : 26 - 30 octobre 2009 à Ouagadougou, p. 11.

L'adoption d'une attitude responsable vis-à-vis des ordures passe aussi par le changement de comportement en fonction du milieu dans lequel nous vivons. En effet, les habitudes de vie dans le milieu rural où « Les déchets ne sont pas perçus comme produits comportant des risques pour la santé: les populations cohabitent avec les déchets »⁴⁴, ne doivent pas être reproduites dans les cités. Or, en Afrique et au Mali en particulier, nous observons « (...) les perceptions et les comportements de nature rurale de la part des citadins (...). Les pratiques non hygiéniques et insalubres sont légions, à cause de l'analphabétisme des populations, et ne favorisent pas une gestion saine des cités »⁴⁵. Les conséquences de ces comportements sont que « Les places publiques, les espaces verts, les parcelles vacantes, les rues, les caniveaux, les abords des édifices publics, ... sont des lieux souvent utilisés pour déverser les ordures ménagères, au mépris de la loi ». Outre, « Le balayage des ménages n'est (plus) perçu comme une pratique d'hygiène quotidienne ». Par ailleurs, « La gestion des ordures dans les ménages est reléguée aux épouses et aux enfants, les chefs de ménage ne s'y intéressent pas alors que ce sont eux qui financent ». Enfin, nous constatons « (l') élimination anarchique des ordures : dépôts sauvages, évacuation dans les champs, stockage devant la concession, incinération, enfouissement, remblayage d'anciens puits par les ordures ménagères, compostage sans précautions, et leurs corollaires »⁴⁶.

Pour conclure, il faut noter que la recherche du bien-être exige le respect du cadre de vie qui nous impose des comportements sains dans notre environnement et notamment la mise en œuvre d'une bonne stratégie de traitement des ordures que nous produisons. Rachid Madrane, ministre en charge de la culture à la commission

⁴⁴ Nous ne sommes point entrain de soutenir que les populations en milieu rural se comportent correctement vis-à-vis des ordures ; en cohabitant avec les déchets comme elles le font, elles sont au contraire exposées aux risques de santé pouvant provenir des déchets.

⁴⁵ Centre international de formation des autorités/acteurs locaux, *Problématique de la gestion des déchets solides en Afrique, op. cit.*, p. 35.

⁴⁶ Centre international de formation des autorités/acteurs locaux, *Problématique de la gestion des déchets solides en Afrique, op. cit.*, p. 37.

communautaire française disait : « La gestion des déchets dans notre (cité) est un enjeu essentiel pour la qualité de vie de tous ceux qui y vivent. Le tri est un véritable geste citoyen, qui est attendu de chaque habitant »⁴⁷.

2. L'initiation et la sensibilisation des ménages à la politique de tri domiciliaire

La gouvernance des déchets implique la sollicitation de trois acteurs : « (...) Un régulateur qui fixe les règles générales, les gestionnaires au quotidien des déchets ménagers et les agents économiques producteurs de déchets ménagers »⁴⁸. Le comportement et la compréhension des agents dans le processus de gestion est central. En effet, Edgard Roch Gbinlo, dans sa thèse sur *L'Organisation et financement de la gestion des déchets ménagers dans les villes de l'Afrique subsaharienne : le cas de la ville de Cotonou au Bénin*, note, à juste titre, que « Dans les centres urbains des pays en développement, l'accroissement du volume des ordures ménagères pose de réels problèmes de gestion aussi bien du point de vue environnemental que financier »⁴⁹. Elle fait ensuite observer qu'en raison de la tarification forfaitaire du service⁵⁰, « il devient important de comprendre les

⁴⁷ B. GONZALEZ et J. MICHAUX, *Gestion des déchets dans une approche d'éducation permanente*, Etudes et démarches pédagogiques, Bruxelles, 2014, p. 3. R. MADRANE va plus loin, lorsqu'elle dit en poursuivant « Mais pour prendre part à une gestion des déchets durable et participative, il ne suffit pas de savoir trier correctement ses déchets ménagers, ou de se plier au tri parce qu'on craint une sanction si on s'y soustrait. Il faut comprendre le sens qu'ont ces pratiques – pour soi, pour la société dans son ensemble, pour les générations futures » (Barbara GONZALEZ et Jacqueline MICHAUX, doc. cit., *ibid.*).

⁴⁸ R.-E. GBINLO, *Organisation et financement de la gestion des déchets ménagers dans les villes de l'Afrique Subsaharienne : le cas de la ville de Cotonou au Bénin*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université d'Orléans, 2010, p. 71.

⁴⁹ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 177.

⁵⁰ « Dans le système béninois de gestion de déchets, les producteurs des déchets ultimes n'assument pas l'entière responsabilité de leurs actions. Le service de collecte des déchets ménagers est facturé sur une tarification

raisons sous-jacentes du comportement des ménages face au tri des déchets à la source afin d'éclairer les décideurs sur les politiques à mettre en œuvre pour motiver les ménages à y adhérer. Le tri à la source des déchets vient ainsi se placer comme une étape indispensable pour favoriser une gestion rationnelle des déchets ménagers destinés à la décharge finale. Il s'agit de responsabiliser les ménages qui sont peu soucieux du devenir de leurs déchets »⁵¹.

L'initiation et la sensibilisation des ménages au tri domiciliaire (pratiqué dans les pays développés depuis longtemps) sont centrales dans les pays en voie de développement⁵², car « ...la problématique de la gestion des déchets s'insère dans un contexte plus global de développement durable et est soumise à des enjeux économiques, sociaux et environnementaux »⁵³. En effet, « ...la participation des ménages au tri des déchets à la source est supposée être la clé de la gestion durable des déchets ménagers, car des impacts économiques sociaux, environnementaux et de santé pourraient résulter de la non réalisation du tri des déchets à la source. (...) »⁵⁴. Aussi, « Le tri des déchets à la source est un moyen mis en place dans plusieurs pays afin de diminuer les quantités de déchets ultimes destinées à l'enfouissement ou à l'incinération. Le tri à la source constitue une réponse à la réduction de la facture pour le service d'élimination des déchets lorsque le système de tarification est basé sur la redevance incitative (Wertz, 1976 ; Jenkins, 1993 ; Fullerton *et al.* 1996, Choe et Frase, 1999). Dans les villes de l'Afrique subsaharienne l'absence

forfaitaire et le ménage ignore le véritable coût de la collecte et ne prend pas en compte les préjudices économiques et environnementaux que ses actes font subir à la société » (GBINLO Roch Edgard, *op. cit.*, p. 146).

⁵¹ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 177.

⁵² « Depuis quelques années des investissements colossaux ont permis aux Africains, entre autres, de mettre en place en un temps record de réels projets de valorisation des déchets, des systèmes performants de collecte et de tri, de construire de nouvelles infrastructures, de moderniser les anciennes, de sensibiliser la population aux bienfaits du recyclage, de créer des emplois dans le secteur de l'hygiène et de la propreté, etc. » (Martin LOZNIEWSKI, *op. cit.*).

⁵³ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 68.

⁵⁴ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 79.

d'une tarification liée au volume des déchets fait que les activités de tri sont très peu développées et ont pour corollaire un faible taux de récupération des déchets recyclables. De 2002 à 2005 deux quartiers du huitième arrondissement de la ville de Cotonou a bénéficié de l'expérimentation du tri des déchets à la source. Quelques années après cette expérimentation, le taux de récupération des matières recyclables dans ces deux quartiers demeurent toujours faible. La faible participation des ménages reste préoccupante »⁵⁵.

Au-delà de la réduction du coût de traitement des déchets, le tri domiciliaire, en lien avec le développement durable, contribue à minimiser les déchets à éliminer à travers la hiérarchisation des modes de traitement. Ainsi, il est opéré un « ... classement des modes de traitement allant du meilleur au pire : 1) Prévention des déchets ; 2) Réutilisation du produit ; 3) Recyclage ou compostage des matériaux ; 4) récupération d'énergie par incinération ; 5) Mise en décharge ». Les déchets sont traités, en conformité avec le concept du développement durable, dans l'optique de leur valorisation avant de se préoccuper de leur élimination⁵⁶. C'est de cette façon qu'un traitement approprié et respectueusement de l'environnement est réservé aux déchets⁵⁷.

B. Le financement de la gestion des déchets

Le financement de la gestion des déchets fait partie des fonctions régaliennes de l'Etat, car la question des déchets impacte d'autres fonctions telles que la santé et l'hygiène publique, l'environnement, la sécurité publique, etc., relevant naturellement de la sphère étatique. C'est pourquoi, « Avant le mouvement de décentralisation, l'Etat exerçait l'ensemble des responsabilités. Il mettait en œuvre des moyens qui se sont très vite révélés insuffisants face à la croissance de la population et de ses besoins. Ces moyens étaient répartis par la puissance publique sur des critères politiques, les capitales d'Etat étaient toujours mieux dotées que les autres villes, le poids politique

⁵⁵ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 178.

⁵⁶ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 68-69.

⁵⁷ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, *ibid.*

des notables jouait »⁵⁸. Avec la création de nouveaux espaces politiques et administratifs décentralisés compétents dans la gestion des questions prédéterminées dont l'hygiène et l'assainissement, « (...) Les responsabilités sont décentralisées mais les moyens sont toujours attribués par la puissance publique sans que des règles claires soient fixées et que les besoins des communes fassent l'objet d'une évaluation sérieuse »⁵⁹.

Les sources de financement de l'activité de collecte, de stockage et de traitement des déchets susceptibles d'être mises en œuvre, sont diverses. La collectivité peut choisir entre : un financement du service par son budget général par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; ou l'instauration de la redevance pour l'enlèvement des déchets.

Jusque dans les années 1990, tous les maillons de la chaîne de traitement des déchets solides étaient concentrés, à Bamako, entre les mains du service de la voirie, devenue la direction des services urbains de voirie et d'assainissement (DSUVA). Cette situation est comparable à d'autres pays, anciennes colonies de la France. Par exemple, « Au Bénin, depuis l'indépendance en 1960 jusqu'en 1990, la gestion des DSM (déchets solides ménagers) de la ville de Cotonou était exclusivement assurée par le service de la voirie urbaine de la ville de Cotonou (S.V.U.C.). Tous les moyens étaient alors centralisés au niveau de ce service. Sur le terrain, le SVUC exécutait notamment le ramassage des déchets solides ménagers dans les quartiers praticables de la ville. Cependant, l'aménagement de l'espace urbain n'ayant pas suivi l'expansion géographique de la ville, plusieurs quartiers se sont retrouvés sans aucune infrastructure ; les voies d'accès y étaient alors impraticables par les véhicules lourds de collecte des déchets »⁶⁰.

⁵⁸ C. LE JALLE, Programme Solidarité Eau (PS-Eau) et Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), *Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain*, mars 2004, p. 108.

⁵⁹ C. LE JALLE, *op. cit.*, *ibid.*

⁶⁰ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 76.

La complexification de la gestion des déchets a conduit les autorités du district de Bamako à renforcer la DSUVA à travers « la cellule technique d'appui aux communes du district de Bamako (CTAC) qui agit à titre de maître d'œuvre pour plusieurs contrats accordés par l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi (AGETIPE-MALI) dans le domaine de la gestion des déchets et la brigade urbaine de protection de l'environnement (BUPE) qui, avec très peu de ressources à l'heure actuelle, intervient dans différents domaines liés à la protection de l'environnement. Basée dans chacune des six communes du district, la BUPE surveille l'application de différents règlements tout en ayant un rôle de sensibilisation et d'information des citoyens sur ce qu'ils doivent faire pour respecter les règlements et ainsi protéger l'environnement »⁶¹.

Aux côtés des collectivités publiques, plusieurs organismes privés sont sollicités dans la mise en œuvre de la gouvernance des déchets solides, en particulier dans les opérations de pré collecte⁶², de collecte et d'évacuation des déchets. Il s'agit des GIE, ONG, associations et entreprises privées (Ozone-Mali). Par exemple, « On dénombre (en 2011) 112 GIE à Bamako pour la collecte des déchets ménagers. Par

⁶¹ République du Mali, *Analyse environnementale du milieu urbain*, Volume 2 : *Profil environnemental des villes de Bamako, Gao, Mopti et Sikasso, Rapport Final- 31 mars 2011*, p.12-13.

⁶² « La DSUVA n'assure en effet de service de pré-collecte que pour les déchets de quelques producteurs industriels du District, et pour les marchés du centre-ville. La pré-collecte des ordures ménagères relève donc de la compétence des communes qui la délèguent aux GIE. Près de la totalité des maisons est abonnée au service des GIE dans les quartiers les plus aisés, tandis que les taux d'abonnement s'effondrent dans les quartiers spontanés. Environ un tiers des maisons bamakoises n'est pas abonnée, ce qui conduit au déversement sauvage » (Monique BERTRAND (dir.), M. F. BA, G. KEBE, M. RAMA, *Gouvernance des services essentiels à Bamako, Mali, Contribution au Chapitre « Métropoles » du Rapport GOLD III*, Paris, octobre 2012, p. 28).

ailleurs, le district de Bamako fait recours aux services de 100 GIE pour le nettoyage des rues et le curage des caniveaux »⁶³.

Face à cette panoplie d'acteurs, divers mécanismes de financement sont utilisés. Dans une optique de pérennisation de la gouvernance, nous pouvons les regrouper en deux grandes catégories : le financement à court et moyen termes (1) et le mécanisme de financement à long terme (2).

1. Le mécanisme de financement à court et moyen termes

Les sources de financement à court et moyen termes de la gestion des déchets tirent leur justification du principe « pollueur payeur ». La mise en œuvre de ce principe justifie la couverture, en premier lieu, des charges de gestion des déchets par la taxe de voirie. En effet, « La taxe de voirie, qui vise à contribuer à l'assainissement de nos villes, pourrait être une alternative pour débarrasser Bamako des déchets ménagers. Cet impôt apparaît comme l'un des prélèvements fiscaux qui enregistre un taux d'acquittement très faible dans notre pays. Selon le Code général des impôts, cette taxe est due par les personnes physiques ou morales assujetties à la patente et les familles vivant à l'intérieur d'une concession (ménages). Dans le district de Bamako, elle coûte 3 000 Fcfa par an et par famille vivant à l'intérieur d'une concession alors que, dans les autres localités du pays, ce montant s'élève à 2 000 Fcfa par an et par famille vivant à l'intérieur d'une concession »⁶⁴.

Comme le montant de cette taxe ne suffit pas, parce qu'elle est loin d'être entièrement recouverte⁶⁵, « (...) les ménages sont tenus de déboursier 2 000 à 2 500 Fcfa/mois aux Groupements d'intérêt

⁶³ République du Mali, *Analyse environnementale du milieu urbain*, Volume 2 : *Profil environnemental des villes de Bamako, Gao, Mopti et Sikasso*, Rapport Final- 31 mars 2011, p.13.

⁶⁴ <http://bamada.net/lutte-contre-linsalubrite-le-salut-par-la-taxe-de-voirie>, consulte le 28/10/2020

⁶⁵ « Les Bamakois rechignent à s'acquitter du devoir de payer des taxes. Pourtant, son paiement est incontournable si l'on veut vivre dans un environnement assaini... » (<http://bamada.net/lutte-contre-linsalubrite-le-salut-par-la-taxe-de-voirie>, *op. cit.*).

économique (GIE) de ramassage des ordures. Mais cela ne semble pas suffire. Conséquence : des maladies parasitaires comme le paludisme ou la diarrhée mettent à rudes épreuves les maigres ressources des citoyens »⁶⁶. En effet, comme « ... les moyens financiers mis à la disposition de la filière sont insuffisants, au regard des besoins, de la taille des villes et leur évolution dans le temps », la gestion des déchets est « en partie privatisée dans beaucoup de pays » au regard du principe du « pollueur payeur »⁶⁷. Elle est même prévue dans la politique nationale d'assainissement à travers les partenariats publics-privés : « L'implication du secteur privé est un principe important de la PNA. Les opérateurs privés (en général informels) et associatifs sont déjà actifs dans le secteur de l'assainissement-il s'agit par exemple des artisans qui construisent les latrines, ou des entrepreneurs qui opèrent les camions vidangeurs, ou encore des bureaux d'études spécialisés.

A tous les niveaux de mise en œuvre de la politique nationale et sur les trois maillons de la chaîne d'assainissement (collecte, évacuation, traitement), les opérateurs privés peuvent être impliqués sous la forme d'un contrat de délégation de service public passé entre la commune et l'opérateur, à condition que le processus de sélection soit transparent et les risques équitablement répartis entre délégant et délégataire.

En particulier, les communes de plus de 50 000 habitants ne peuvent pas assurer la collecte des déchets solides en régie et sont dans l'obligation de déléguer cette fonction au secteur privé ou associatif. De même, les communes ne peuvent pas exploiter en régie directe les infrastructures lourdes (réseaux d'assainissement, stations de traitement, CET, etc.) »⁶⁸.

⁶⁶ <http://bamada.net/lutte-contre-linsalubrite-le-salut-par-la-taxe-de-voirie>, *op. cit.*

⁶⁷ Centre international de formation des autorités/acteurs locaux, *Problématique de la gestion des déchets solides en Afrique, Formation sur la gestion des déchets dans les villes africaines* : 26 - 30 octobre 2009 à Ouagadougou, p. 33.

⁶⁸ Rapport national d'assainissement, *op. cit.*, p. 18-19.

La gouvernance de l'ensemble des segments de traitement des déchets semble souffrir de « La privatisation aveugle de la filière (c'est-à-dire) une privatisation sans mesures d'accompagnement », demandant aux opérateurs privés de se « débrouiller dans leurs zones »⁶⁹. C'est cela qui explique que beaucoup de GIE impliqués dans la phase de pré collecte des déchets dans les ménages sont mal équipés ; ils utilisent, pour beaucoup d'entre eux, les charrettes et les ânes et sont vite dépassés par l'énormité des besoins à couvrir et des distances à parcourir pour atteindre les dépôts de transit.

La privatisation de la gestion des déchets a été renforcée dans le district de Bamako avec l'intervention de l'entreprise marocaine Ozone. En effet, « La société marocaine Ozone est arrivée en septembre 2014 au Mali avec pour but de débarrasser Bamako de ses tonnes d'ordures afin de rendre la ville propre. C'est le principal souci des plus hautes autorités du pays. D'où la signature de la convention (en février 2015) de huit ans avec un montant de neuf milliards de francs CFA) entre la société Ozone-l' Etat malien et la mairie du district de Bamako »⁷⁰.

La politique d'implication du secteur privé à la gouvernance des déchets à travers les sociétés privées et les structures associatives, n'est pas observable qu'au Mali. Au Bénin, par exemple, « ...la société anonyme SIBEAU (Société industrielle d'équipement et d'assainissement urbain, créée en 1989),... est la première entreprise privée à intervenir dans la gestion des déchets solides à Cotonou dès 1990. Par ses activités d'assainissement, elle offre des prestations de collecte des déchets et de vidange des fosses septiques aux particuliers, aux hôtels, aux ambassades et aux entreprises. Elle assurait au milieu des années 1990, l'évacuation de près de 20 % des déchets solides ménagers produits à Cotonou, soit environ 180 m³ de déchets collectés par jour. Ses activités recouvrent principalement les quartiers résidentiels (à standing élevé) où la société dessert la totalité

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ https://malijet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/229586-assainissement-un-nouveau-depart-pour-ozone-mali.html, consulté le 23 septembre 2020

de la population d'un quartier ou d'une rue, par une collecte de porte à porte et avec un taux de recouvrement de 100 % ; elle intervient également dans les zones des ambassades de même que dans certains quartiers populaires où des ménages se regroupent pour payer collectivement le prix fort afin de bénéficier d'un service de collecte des déchets »⁷¹.

En Afrique, la couverture des charges de gestion des déchets par la seule taxe de voirie ou la seule redevance payée par l'utilisateur, a très tôt montré ses limites. Pour le cas du Mali, et Bamako en particulier, le montant de la taxe, fixé il y a très longtemps, n'est plus en adéquation avec le coût de la vie ; la taxe n'est pas par ailleurs collectée à hauteur des souhaits. A titre illustratif, « Selon la directrice des finances et du matériel de la mairie du district de Bamako, la ville de Bamako comprend une population estimée à près de quatre millions d'habitants. Si un million d'entre eux payent leurs taxes, poursuit notre interlocutrice, cela fait trois milliards de Fcfa. "Si nous regardons nos recouvrements par rapport à 2018, on n'a pas dépassé les 200 millions de Fcfa, pratiquement insignifiants comme si ça n'existe même pas", précise-t-elle. Avant d'annoncer que la mairie du district de Bamako est en train de voir avec les prestataires, les services des impôts et du trésor dans quelle mesure elle peut faire le recensement pour que chacun s'implique dans le recouvrement de la taxe de voirie. Par ailleurs, (elle) invite tous les contribuables à payer leurs taxes et à être disponibles quand les agents de collecte passeront dans leurs familles pour les recensements. Elle les prie de se prêter à ce jeu en évitant toute discordance »⁷².

Cependant, il est important de faire observer que, même si le seuil de paiement des taxes était satisfaisant, il ne semble pas être prouvé que cette ressource suffise à couvrir les charges de la pré-collecte. C'est cela qui ressort de l'analyse de Christophe Le Jallé qui s'interroge sur les limites d'une redevance payée par l'utilisateur : « La question reste en effet de savoir si ce second module de financement,

⁷¹ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 76.

⁷² <http://bamada.net/lutte-contre-linsalubrite-le-salut-par-la-taxe-de-voirie>, consulté le 28/10/2020.

le paiement par l'usager, est de nature à couvrir, ou pas, le coût de la pré-collecte dans tous les cas de figure ». A Lomé, Eamau-D10 pose l'hypothèse qu'il est possible « d'améliorer les recettes des associations de pré collecte en vue de leur permettre de participer au financement de l'évacuation du dépotoir. La pré-collecte serait ainsi suffisamment profitable pour financer une partie de l'aval du dispositif, en complément des économies obtenues par une remise à plat des charges réelles de ce maillon aval. La démonstration n'en est toutefois pas apportée. Mais les études explicitement centrées sur le développement de la pré-collecte dans les quartiers spontanés concluent assez clairement en sens inverse. Ces actions ont obtenu des résultats incontestables en termes d'adhésion des populations au service proposé et de recouvrement des redevances. (...). A Yaoundé, les enquêtes menées quelques semaines après le démarrage de l'opération montrent une nette amélioration de la volonté du ménage « à confier ses déchets » et « à payer », ce qui se traduit d'ailleurs très concrètement par une augmentation de 30 % du tonnage d'ordures évacuées vers les bacs de regroupement d'Hysacam. Néanmoins, comme le souligne cette étude à l'issue d'une analyse économique détaillée, « les opérations de pré-collecte ne pourront pas être équilibrées à partir de la cotisation des ménages », ... »⁷³.

2. Le mécanisme de financement à long terme : l'autofinancement du secteur de la gestion des déchets solides

Selon Martin Lozniewski, « Le défi de l'Afrique est clair désormais : réussir à donner une deuxième vie aux déchets. En effet, les ordures ne doivent plus être considérées comme des matériaux sans aucune valeur, mais comme une ressource à valoriser pour en tirer des bénéfices économiques et sanitaires utiles pour tous »⁷⁴. Il prend à

⁷³ C. LE JALLE, *op. cit.*, p. 67-68.

⁷⁴ M. LOZNIOWSKI, *La gestion des déchets, un défi pour l'Afrique*, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/la-gestion-des-dechets-un-defi-pour-lafrique-130088>, consulté le 23 juillet 2020.

contrepied Christophe Le Jallé qui affirme qu'il « ne faut pas attendre du recyclage une contribution au financement de l'élimination »⁷⁵.

A la suite de Lozniewski, dans une conférence de presse organisée par le PDG d'Ozone-Mali et Adama Sangaré, maire du district de Bamako, ce dernier indique : « Notre souci aujourd'hui, est de faire en sorte que ces ordures soient transformées en composte, en énergie, en différentes matières qui peuvent donner la valeur et faire en sorte que parallèlement les taxes que les citoyens doivent payer pour la question environnementale atteignent un certain montant et un certain niveau pour que le montant que l'Etat met à la disposition de Ozone aujourd'hui puisse rester dans le pouvoir de la ville de Bamako, pour que la ville se substitue à l'Etat par rapport au paiement de la convention signée entre l'Etat-Ozone et la ville de Bamako »⁷⁶. Ce souci de faire supporter principalement les charges générées dans le traitement des déchets par les producteurs, ensuite les collectivités territoriales, est partagé par la direction nationale de l'assainissement

⁷⁵ « Enfin, il paraît vain de rechercher, comme on en sent encore la tentation dans plusieurs travaux de ce programme, une contribution complémentaire au financement du dispositif d'élimination des résidus urbains dans le tri à la source, la collecte séparée et le recyclage de certains de leurs composants valorisables. Ce constat n'est d'ailleurs guère différent de celui auquel ont abouti les pays du Nord où, pour faire simple, l'utopie de « l'or dans les poubelles » a fait long feu et conduit à d'autres mécanismes de financement : responsabilité des producteurs initiaux et internalisation dans le prix de vente des produits de consommation. Ici, on l'a vu, les gisements de matériaux effectivement recyclables font déjà logiquement l'objet d'un écrémage de fait par un secteur de récupération qui intègre toute une filière depuis l'informel (y compris dans le cas du compostage pour des besoins de proximité, dans les limites de leur existence) jusqu'au plus « professionnel ». Favoriser la maturation « industrielle » de ce secteur pourra par contre constituer un objectif complémentaire à celui de la consolidation du service public d'élimination... » (Christophe LE JALLE, *op. cit.*, p. 68).

⁷⁶ https://malijet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/229586-assainissement-un-nouveau-depart-pour-ozone-mali.html, consulté le 23 septembre 2020

qui estime qu'il « faut privilégier les ressources locales et durables pour financer » la politique de l'assainissement⁷⁷.

A travers le discours de la transformation des déchets, c'est la problématique de la création de ressources additionnelles (en complément des taxes de voirie) qui est posée. En fait, malgré la sollicitation, par l'Etat, d'Ozone-Mali « pour nettoyer les grandes artères et des endroits stratégiques », malgré les moyens matériels et humains et les efforts énormes que cette entreprise déploie, la question de l'assainissement du district de Bamako reste entière⁷⁸. Cette question est en relation avec la charpente juridique de la politique même de gestion des déchets.

La lecture combinée des dispositions du décret n° 01-394/PRM du 6 septembre 2001 fixant les modalités de gestion des déchets solides, notamment les articles 2, 3 et 28 nous montre clairement que dans la politique publique de gestion des déchets solides, un accent particulier doit être mis sur la collecte desdits déchets aux fins de valorisation (article 2 : la gestion des déchets solides a pour objet, entre autres, la valorisation par le recyclage). En effet, les déchets solides doivent être collectés dans les conditions « susceptibles de faciliter la récupération, la transformation... de la plus grande proportion de déchets dont notamment les éléments non biodégradables des matières pouvant être valorisées » (article 28). En ce qui concerne les déchets biodégradables, ils sont pris en compte

⁷⁷ Dans son rapport de 2009, la DNACPN affirme : « L'objectif est que l'essentiel des charges récurrentes liées à l'assainissement soient supportées par les bénéficiaires du service, ou par la collectivité territoriale lorsqu'il n'est pas possible d'associer un usager au service rendu (assainissement pluvial, déchets spéciaux). // Il revient à la commune de définir les niveaux de taxes et de tarifs acceptables pour la collectivité (ramassage des ordures, mise en décharge, évacuation des boues de vidange etc.), et de délibérer sur l'affectation de son budget « assainissement ». // Au-delà de cela, la PNA préconise la création d'une redevance assainissement (liquide et solide) pour garantir la pérennité des ouvrages et équipements » (Rapport national d'assainissement, Direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et nuisances, janvier 2009, p. 35)

⁷⁸ <http://bamada.net/lutte-contre-linsalubrite-le-salut-par-la-taxe-de-voirie>, *op. cit.*

dans la valorisation dans le recyclage à travers le compostage ; l'article 3 stipule que le recyclage signifie la « valorisation, y compris le compostage, consistant en la récupération des matières premières ou de produits de déchets à l'exclusion de l'énergie ».

La mise en œuvre efficace et efficiente des dispositifs juridiques, dans une vision longue termiste, exige des acteurs impliqués (des producteurs aux destinataires finaux) dans la gouvernance des déchets la nécessité d'adopter un comportement professionnel. Celui-ci doit être axé sur la mise en œuvre de la stratégie du tri et de la minimisation des déchets. A travers la politique de tri, depuis les ménages, et le respect de cette consigne dans toutes les phases de gestion des déchets (conditionnement, pré-collecte, collecte et évacuation, dépôt et traitement), le traitement des déchets pourrait être valorisé⁷⁹.

La valorisation a la double utilité de favoriser le recyclage des déchets, mais aussi de tirer des bénéfices économiques durables qui viendront s'ajouter aux ressources prélevées sur les producteurs de déchets à travers les taxes de voirie et la somme forfaitaire payée au titre des frais d'enlèvement des ordures par les ménages.

La politique de valorisation par le tri peut également être développée dans l'optique de minorer le tarif des taxes prélevées sur les producteurs de déchets. C'est la conclusion à laquelle est parvenue Roch Edgard Gbinlo : « Dans notre représentation des interactions

⁷⁹ Dans son rapport de 2009, la direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et nuisances a fixé un résultat dans la mise en œuvre de la politique en matière de gestion des déchets domestiques et un chronogramme : toutes les concessions sont équipées d'une poubelle avant 2015 ; toutes les communes urbaines établiront... un cahier des charges définissant la gestion de la pré-collecte sur son territoire avant 2015 ; 80 % des ménages des centres urbains et 50 % des ménages des centres semi-urbains ont leurs ordures ménagères collectées et évacuées au moins une fois par semaine avant 2015 ; des sites adéquats de dépôts de transit et décharges finales –ou centres d'enfouissement techniques (CET) (un décret sera pris pour préciser cette notion)– sont aménagés et équipés pour entreposer et traiter les déchets solides domestiques dans 50% des villes de plus de 50 000 habitants avant 2015, et dans 100 % des villes de plus de 50 000 habitants et 50 % des villes de plus de 25 000 habitants avant 2025 (Rapport, p. 22).

entre les différents acteurs, nous avons vu que les ménages paient une redevance pour l'élimination de leurs déchets. La motivation des ménages à contribuer à une gestion durable des déchets est liée à la relation qui existe entre la redevance payée par les ménages et la quantité de déchets présentée pour la collecte. Pour minimiser cette redevance, les ménages doivent réduire la quantité de déchets produite. Cette situation leur impose soit des coûts de réduction des quantités de déchets produites, soit le tri sélectif »⁸⁰. Cette conclusion qui met en valeur la politique du tri, se trouve être confortée dans les travaux de Monique et autres sur la gouvernance des services essentiels à Bamako : « Les déchets domestiques constituent de loin la catégorie la plus importante du total produit.

Mais la grande majorité des ménages pratique une forme ou une autre de récupération depuis la maison, revend une partie des contenants en verre et en plastique, aluminium et vêtements usagés, ou se trouve relayée en cela par les opérateurs de pré-collecte. C'est pourquoi les activités de recyclage sont surtout informelles, et interviennent en amont de la collecte plus qu'en aval de la décharge. C'est bien le contraire des attendus de développement d'une filière de valorisation économique des déchets, en particulier pour leur combustion aux fins de production énergétique »⁸¹.

Au-delà des ménages, la pratique informelle de tri des déchets a cours dans les dépôts de transit. Les tris portent, entre autres sur les déchets plastiques, les métaux : « Les dépôts d'ordures (souvent sauvages) existent dans plusieurs quartiers de Bamako, rendant la vie difficile pour les riverains. (...). Dans ces tas d'immondices, une grande partie constitue des sachets plastiques, non biodégradables et nuisibles à l'environnement. (...) ils ont une utilité... (et) sont très recherchés par les femmes et hommes qui fouillent les ordures à la recherche d'objets à revendre. Ces individus passent des journées sur les montagnes d'ordures. Elles amassent les sachets plastiques et les

⁸⁰ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 71-72.

⁸¹ M. BERTRAND (dir.), M.-F. BA, G. KEBE, M. RAMA, *Gouvernance des services essentiels à Bamako, Mali, Contribution au Chapitre « Métropoles » du Rapport Gold III*, Paris, octobre 2012, p. 27.

revendent à des fabriques qui font du recyclage pour insuffler une seconde vie à ces sachets »⁸².

S'agissant en particulier des déchets plastiques, une véritable économie informelle et fleurissante s'est construite autour d'eux. A titre d'illustrations : Djènèba Coulibaly, ramasseuse de sachets plastiques affirme : « (Les) sachets plastiques sont gardés pour l'homme qui passe au dépotoir tous les samedis pour les acheter (...) à 100 F cfa le kg. (Je peux) vendre souvent 10 à 20 kg. Grâce à cette somme, elle nourrit ses cinq orphelins et arrive à couvrir d'autres besoins personnels »⁸³. Une autre dame, « Molobali Doumbia se présente comme la présidente de toutes les ramasseuses opérant sur les dépôts et décharges de Bamako. Elle opère depuis plus de dix ans au niveau du dépotoir de Badalabougou. Cette veille mère de cinq enfants dont un garçon, aide son mari en exerçant cet emploi afin de subvenir aux petites dépenses familiales ». Molobali Doumbia ajoute « Face à la conjoncture actuelle, certaines d'entre nous se reconvertissent en ramasseuses de restes de nourritures. Elles les sèchent avant de les vendre aux marchands d'aliments pour bétail et aux pêcheurs. Ceux-ci les utilisent comme appâts pour attirer les poissons »⁸⁴.

A l'activité de collecte des déchets plastiques sont même impliqués des unités industrielles. Par exemple, Sofiana est un des acheteurs chez Molobali Doumbia. « Il achète les déchets plastiques auprès de ces femmes pour les revendre (entre 125 et 300 F cfa le kg) aux Chinois disposant d'une usine de recyclages à Sotuba en Commune I du District de Bamako »⁸⁵. « Mama Plastico » est une usine de recyclage ou de valorisation des déchets (créée en 2004) installée au quartier Sans-Fil en commune II du District de Bamako. Elle travaille avec 2 000 femmes de Bamako et de l'intérieur. (...). Elle produit des gaines électriques et des bâches noires. Sa « capacité de production dépasse

⁸² *L'Essor*, quotidien national, n° 19257 du lundi 1^{er} octobre 2020, CISSE Fadi, « District de Bamako : La seconde vie des sachets plastiques », p. 5.

⁸³ *L'Essor*, quotidien national, n° 19257, *ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

les déchets plastiques fournis par Bamako » selon le responsable de l'entreprise. Elle emploie environ cinquante personnes et achète le kg de déchets entre 200 et 300 F cfa.

Une autre unité de recyclage et de transformation des déchets plastiques en baignoires, seaux, cuvettes, brosses à laver les habits (yirinin) et des kits de lavage des mains. Elle est ravitaillée en déchets plastiques (matières premières) par une trentaine de femmes ramasseuses qui fournissent quotidiennement entre 200 à 500 kg. Les produits finis des unités de recyclage et de transformation des déchets plastiques, sont écoulés sur les marchés du pays. Leur prix varie, selon le commerçant Ousmane Doumbia, entre 5 000 et 12 500 F cfa en fonction du modèle et de la taille des produits⁸⁶.

Nous constatons que les segments de la chaîne des déchets plastiques sont dans l'informel (les activités de tri par les ramasseuses) et dans le formel (les unités de transformation). La mise en œuvre de la politique de gouvernance des déchets telle que définie dans les textes, devrait pouvoir intégrer tous les maillons de la chaîne des déchets et capitaliser les pratiques observables sur le terrain dans les dépôts d'ordures⁸⁷. Ces pratiques ne sont pas conformes à la politique de la santé, car elles exposent les ramasseuses qui ne respectent les règles élémentaires d'hygiène et de sécurité, à toutes sortes de maladies.

*

**

La maîtrise de la gouvernance des déchets dans les pays en voie de développement est encore, aujourd'hui, loin d'être une réalité. En Afrique, en particulier, la gestion des déchets est, selon Martin Lozniewski (2015), un défi majeur à relever. Son souci est partagé par Edgard Roch Gbinlo qui s'est intéressé à la question au Bénin : « Dans la ville de Cotonou, la gestion des déchets constitue une

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ L'activité des ramasseuses de déchets peut être formalisée par le cadre d'un contrat de travail avec les collectivités territoriales.

préoccupation majeure tant pour les responsables de la ville que pour les ménages. Le manque de moyen financier et surtout un plan de gestion intégré sont les principaux facteurs qui expliquent cette situation. La quantité journalière des déchets produit par habitant de Cotonou est petite comparativement à celle de la France. (...) Cependant, la ville connaît la présence des tas d'immondices dans les rues et dans beaucoup de quartiers, surtout ceux à moyens et bas standing. Cette situation montre que le taux de collecte des déchets ménagers dans la ville est faible »⁸⁸.

Au Mali, le traitement de la question n'est guère satisfaisant. Au cours de la cérémonie de lancement des opérations d'évacuation des ordures du dépôt de transit de Médine (Bamako), le samedi 3 octobre 2020, Mamadou Gakou, secrétaire général du ministère de l'Environnement, de l'assainissement et du développement durable indique que « ... le Mali a les plus beaux textes de l'Afrique en matière d'environnement. En effet, pour mettre à profit ces textes, il (...) faut une volonté politique qui passe par le durcissement dans l'application des textes »⁸⁹.

Selon le maire de Kati, « les déchets, c'est la bête noire des communes »⁹⁰. La bonne gouvernance des déchets nécessite le changement de comportement des acteurs de chaque segment de la chaîne de traitement des déchets (tri dans les ménages, collecte ou ramassage par les GIE, transport et acheminement vers les dépôts de transit et les dépôts finaux par Ozone). Le dernier segment constitue la transformation dans les dépôts finaux. Au cours de la prise de contact du ministre de l'Environnement, de l'Assainissement et du Développement durable avec les directions nationales de son département, le vendredi 9 octobre 2020, le directeur national de l'assainissement et du contrôle des pollutions et nuisances dit dans

⁸⁸ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 177.

⁸⁹ *L'Essor*, quotidien national, n° 19259 du lundi 5 octobre 2020, p. 4 : COULIBALY Abdoul Karim, « Dépôt de transit de Médine : La montagne d'ordures va disparaître ».

⁹⁰ Propos extrait de son intervention sur l'ORTM1 lors de la cérémonie d'enlèvement des déchets du dépôt de transit créée à proximité de l'hôpital.

une interview, à l'ORTM1, « la gestion des déchets solides passe par la politique de transformation ». L'absence de ce segment majeur dans le traitement des déchets est, également, observable, à Cotonou, au Bénin, où « L'ensemble de ces déchets produits sont jetés en mélange en l'absence du tri à la source. Alors qu'ils comportent d'importants éléments recyclables ou valorisables... »⁹¹.

La mise en œuvre de la politique de transformation, en ce qui concerne la ville de Bamako (et aussi les autres villes maliennes) exige la réalisation des dépôts finaux identifiés (Noumoubougou, Mountougoula, Gouana et Samanko II⁹²) et leur aménagement en équipements adéquats. Mais, en aval, les autorités étatiques et locales doivent aménager des sites pour les dépôts de transit. En effet, la ville de Bamako dispose, aujourd'hui, de tels sites dans les endroits non appropriés (par exemples : près des cimetières de Niarela pour le dépôt de la commune III et celui de la commune IV ; près des écoles et du marché pour celui de la commune II ; sur la colline de Badalabougou près des facultés pour le site de la commune V). La commune I ne disposant pas de dépôt de transit.

Devant « (...) cette triste réalité, décidée à se faire entendre par le reste du monde, la jeunesse africaine, la jeunesse du monde de demain, proteste, manifeste, témoigne, diffuse des informations sur les réseaux sociaux et prend la parole dans des conférences, forums et autres sommets internationaux «verts» organisés pour trouver des

⁹¹ R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 177.

⁹² Seul le site du dépôt final de Noumoubougou dans la commune de Tienfala, créé en 2014, est partiellement opérationnel. Cette décharge comporte trois cellules qui sont aujourd'hui débordées. Et selon le ministre de l'Environnement, de l'Assainissement et du Développement durable, « les gens viennent déposer leurs ordures non pas dans les cellules mais à côté de celles-ci. En conséquence, les eaux des puits du village sont aujourd'hui polluées ». Le maire de Noumoubougou, pour sa part, estime « que c'est le manque d'organisation des dépôts de déchets qui a entraîné cette situation désagréable » (DIARRA Aminata, « Noumoubougou : La décharge d'ordures pollue la vie des habitants », *L'Essor*, quotidien national, n°19296 du mercredi 2 décembre 2020, p. 4).

solutions à ces problèmes qui nous concernent tous. Et cette persévérance fonctionne »⁹³.

En plus de la réflexion pour la mise en œuvre d'une politique adéquate de transformation, il est opportun de sensibiliser les producteurs de déchets à la politique de tri domiciliaire. En fait, à défaut de créer les conditions idoines de ramassage des déchets et leur acheminement vers les dépôts de transit qui sont de plus en plus loin des lieux de collecte et qui coûte cher à la collectivité, l'autre alternative est l'incitation des ménages au tri à la source. C'est une seule façon de réduire le volume des déchets ménagers⁹⁴.

L'intégration du volet « tri et minimisation » au cadre institutionnel et juridique de la politique de gestion des déchets solides, contribue à soulager le financement du traitement des ordures. Elle peut, aussi, permettre de réfléchir au « compostage, (au) paillage et (aux) autres méthodes de traitement organique (qui) sont des techniques de minimisation des déchets ». Par exemple, « Le compostage individuel est largement promu (dans la région pacifique) avec des succès variables ». Il peut être, en ce qui concerne les déchets biodégradables, « la méthode privilégiée de gestion des déchets organiques »⁹⁵.

⁹³ M. LOZNIOWSKI, *La gestion des déchets, un défi pour l'Afrique*, *op. cit.*

⁹⁴ Voir R.-E. GBINLO, *op. cit.*, p. 79.

⁹⁵ Stratégie de gestion des déchets solides pour la région pacifique, Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, Programme régional océanien de l'environnement, 2006, p.13

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BERTRAND M., BA M.-F., KEBE G., RAMA M., *Gouvernance des services essentiels à Bamako, Mali*, Contribution au Chapitre « Métropoles » du Rapport Gold III, Paris, octobre 2012.
- Centre International de Formation des autorités/acteurs locaux, *Problématique de la gestion des déchets solides en Afrique, Formation sur la gestion des déchets dans les villes Africaines* : 26 - 30 octobre 2009 à Ouagadougou
- CISSE Fadi, « District de Bamako : La seconde vie des sachets plastiques' », *L'Essor*, quotidien national, n° 19257 du lundi 1^{er} octobre 2020, p. 5.
- COULIBALY Abdoul Karim, « Dépôt de transit de Médine : La montagne d'ordures va disparaître », *L'Essor*, quotidien national, n° 19259 du lundi 5 octobre 2020, p. 4.
- DIARRA Aminata, « Noumoubougou : La décharge d'ordures pollue la vie des habitants », *L'Essor*, quotidien national, n° 19296 du mercredi 2 décembre 2020, p. 4.
- GBINLO. R.-E, *Organisation et financement de la gestion des déchets ménagers dans les villes de l'Afrique Subsaharienne : le cas de la ville de Cotonou au Bénin*, Thèse de Doctorat en Sciences économiques, Université d'Orléans, 2010.
- GONZALEZ B. et MICHAUX J., *Gestion des déchets dans une approche d'éducation permanente, Etudes et démarches pédagogiques*, Bruxelles, 2014.
- GUILLEMIN F., *La gestion et le traitement des déchets*, ConsoGlobe/ADEME, 18/05/2018
- LE JALLE C., *Programme Solidarité Eau (PS-Eau) et Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain*, mars 2004.
- LOZNIEWSKI M., *La gestion des déchets, un défi pour l'Afrique*, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/la-gestion-des-dechets-un-defi-pour-lafrique-130088>, consulté le 23 juillet 2020.

- Rapport final- 31 mars 2011, *Analyse environnementale du milieu urbain*, Volume 2 : *Profil environnemental des villes de Bamako, Gao, Mopti et Sikasso*, 2011.
- Rapport national d'assainissement, Direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et nuisances, janvier 2009.
- Rapport provisoire sur la révision des indicateurs environnementaux du Mali, Ministère de l'environnement, de l'assainissement et du développement durable, projet initiative pauvreté-environnement, septembre 2016.
- RIDDE V., BELAND D. et LACOUTURE A., *Comprendre les politiques publiques pour mieux les influencer*, Cahiers Réalisme, numéro 9 août 2016.
- SANE S., *Contribution à l'élaboration d'une stratégie de gestion des Déchets solides ménagers dans la commune de Fatick*, Mémoire de Maîtrise, Université Cheick Anta Diop de Dakar, Option : environnement, 2012-2013.
- Stratégie de gestion des déchets solides pour la région pacifique, Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, Programme régional océanien de l'environnement, 2006.
- TURGEON J. et J.-F. SAVARD J.F. (2012). « Politique publique », dans L. COTE et J.-F. SAVARD (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
- Constitution du 25 février 1992.
- Décret n° 01 – 394 / PRM du 6 septembre 2001 fixant les modalités de gestion des déchets solides.
- Loi n° 01-020/AN du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances.
- <https://lejalon.com/2020/01/24/assainissement-la-revision-de-la-convention-dozone-mali-en-perspective/>, consulté le 23 septembre 2020
- <http://bamada.net/lutte-contre-linsalubrite-le-salut-par-la-taxe-de-voirie>, consulte le 28/10/2020
- https://malijet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/229586-assainissement-un-nouveau-depart-pour-ozone-mali.html, consulté le 23 septembre 2020.

**DEVELOPPEMENT DURABLE ET INSECURITE FONCIERE DANS
LE TERRITOIRE D'INONGO EN REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO**

Hervé MBAYA,

**Université des sciences juridiques et politiques de Bamako, Faculté
de droit public ; Université de Lubumbashi, RD. Congo.**

Le développement durable ne peut se réaliser que là où il y a la paix et la sécurité. Ainsi, la déforestation et la dégradation des forêts tropicales constituent les principales causes du changement climatique et de conflits communautaires qui se transforment en insécurité foncière. En effet, la conférence-cadre des Nations unies sur le changement climatique (Bali) instituait en 2007 un programme de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation (REDD+). Visant l'augmentation du stock de carbone forestier et l'amélioration des conditions de vies des communautés locales, les REDD+ sont installées en République démocratique du Congo (RDC), précisément dans la province de Maï-Ndombé¹ puisqu'elle (RDC) possède environ 145 millions d'hectares de forêt représentant 7 % de la superficie totale des forêts tropicales de la planète².

Des études récentes démontrent que l'agriculture sur brûlis et l'exploitation forestière artisanale, des pratiques des communautés locales sont les principales causes de déforestation dans le Maï-

¹ A-R. EBA'A & N. BAYOL, « Les forêts de la République démocratique du Congo en 2008 », *Concessions forestières et communautés locales*, Kinshasa, PNUD, 2008, p. 118.

² S. LAWSON, *L'exploitation illégale de la forêt en République démocratique du Congo*, Chatham House, 2014, p. 28.

Ndombé³. La déforestation est responsable de « 4,3 à 5,5 Gigatonnes d'équivalent CO₂ d'émissions de gaz à effet de serre, soit de 9 à 11 % des émissions d'origine anthropique⁴ ». L'on compte quinze millions d'hectares de réserve forestière et divers enjeux environnementaux dans le Maï-Ndombé, comprenant des habitats naturels, une diversité biologique, plus de la moitié de surface du parc national de Salonga. Cette biodiversité joue un rôle fondamental dans l'atténuation du changement climatique, qu'elle produit suffisamment de l'oxygène pour d'autres pays et absorbe le CO₂ dégagé par les pays pollueurs⁵. » Les potentialités en biodiversité de la province fait de sa forêt une priorité internationale pour le développement durable.

C'est dans le cadre du programme REDD+ que l'entreprise Wildlife Works Carbon (WWC-ERA) exerce les activités de conservation du carbone forestier pour un développement durable du territoire d'Inongo dans le Maï-Ndombé. Cependant, elle est établie sur des espaces où, les années antérieures, des populations avaient accès libre. Elle accompagne les populations locales à abandonner les pratiques traditionnelles d'exploitation forestière et à pratiquer les méthodes durables : restrictions des périodes de chasse, l'agroforesterie, l'élevage et la pisciculture. Or, ces communautés locales dépendent de la forêt pour assurer leur subsistance quotidienne. Elles revendiquent leurs droits sur les terres et estiment que les méthodes durables ralentissent leur développement. La

³ Le Maï-Ndombé est une province de la RDC, née du démembrement de la province du Bandundu en 2015. Anciennement dénommé district Léopold II, est borné au nord par la province de l'Équateur, au nord-est par la province de la Tshuapa, à l'ouest par le fleuve Congo qui le sépare de la République du Congo, au sud par l'affluent Kasai et à l'est par la province du Kasai. Sa superficie est de 127 341 km².

⁴ Ministère de l'Environnement, Conservation de la nature et Tourisme, *Synthèse des études sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en RDC*, Kinshasa, DRC/UN-REDD, 2017.

⁵ C. TINGU, « Impact des activités anthropiques sur la viabilité des ressources naturelles du parc national de la Salonga : cas des activités des Yaelima dans le bloc Sud », *Journal d'économie, de management, d'environnement et de droit*, 2019.

méconnaissance des droits coutumiers préexistants sur les terres de leurs activités (chasse, pêche, agriculture, ramassage) engendrent des contestations sur l'usage des ressources, l'insécurité foncière et des conflits communautaires⁶. Toutefois, la législation (Code forestier et décret 14/018 d'août 2014) institue des forêts communautaires⁷. À cette évidence, malgré les réalisations sociales de WWC-ERA en faveur du développement local afin d'améliorer les conditions de vies des populations locales dans les secteurs notamment de la santé, de l'éducation ou de l'emploi⁸, les contestations et le sentiment d'insécurité chez les populations locales demeurent.

La présente recherche s'appuie sur les données documentaires mais aussi sur les entretiens effectués avec le coordonnateur technique de l'entreprise WWC-ERA et un chef du village dans le territoire d'Inongo. En effet, Jean-Claude Combessie recommande de recourir aux archives des administrations publiques (législation)⁹ et Paul N'da conseille les archives notariales (cahiers des charges sociales ou rapports)¹⁰. Cette étude démontre comment les projets de conservation forestière peuvent constituer des sources de conflits ethniques ou d'insécurité foncière à l'échelle locale. Il s'agit de cogiter

⁶ INITIATIVE DES DROITS ET RESSOURCES, *Maï-Ndombé : Le laboratoire de la REDD+ bénéficiera-t-il aux peuples autochtones et communautés locales ?* Washington, Street NW, 2018.

⁷ C. VERMEULEN & A. KARSENTY, « Concessions forestières des communautés locales : Une avancée potentielle pour la foresterie sociale en RDC », S. MARYSSE & T.-J. OMASOMBO, *Conjonctures congolaises : politiques, territoires et ressources naturelles*, Paris, L'Harmattan. 2015, p. 101.

⁸ A. KARSENTY & C. VERMEULEN, « Vers des concessions 2.0 : Articuler gestion inclusive et exclusive dans les forêts de production en Afrique centrale », G. BUTTOUD & J.-C. NGUINGUIRI, *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale*, Libreville-Bogor, FAO & CIFOR, 2016, p. 219.

⁹ J.-C. COMBESSIE, *La méthode en Sociologie*, Paris, La Découverte, 2007, p. 13.

¹⁰ P. N'DA, *Recherche et méthodologie en Sciences sociales et humaines. Réussir sa thèse, son mémoire de Master ou professionnelle, et son article*, Paris, L'Harmattan. 2015, p. 228.

sur les possibilités pour l'entreprise WWC-ERA d'améliorer ses activités en faveur d'un développement durable porteur de paix et de sécurité foncière aux communautés locales. La réflexion aborde les activités de conservation de carbone forestier (I) ainsi que de l'insécurité foncière consécutive (II).

I. Les activités de conservation de carbone forestier

Les activités de conservation de carbone forestier trouvent leur justification en droit international de l'environnement : initiateur des mécanismes REDD+ (A) et des impacts sur la biodiversité et les communautés riveraines (B).

A. Droit international de l'environnement : initiateur des mécanismes REDD

Le principe des REDD+ est d'inciter les pays en développement soit à réduire la déforestation ou la dégradation des forêts, soit encore à gouverner durablement les forêts ou à hausser les stocks de carbone forestier, étant entendu que, s'ils y arrivent, ils pourront être primés financièrement¹¹. La première phase de conception de RED s'est réalisée dans l'intervalle périodique entre 1997 et 2004. À la suite de la ratification du protocole de Kyoto en 1997 (COP 3), des négociations difficiles inséraient les forêts tropicales dans les mécanismes de flexibilité du protocole¹². La 14^e COP adopta le principe d'un mécanisme d'incitation REDD+, où le « + » faisait référence aux activités de préservation, restauration et gestion durable des stocks de carbone forestier afin d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre dans les pays en voie de développement. Le principe est d'inciter les gouvernements à mettre en place des politiques et mesures adéquates pour conserver et reboiser les forêts. Le bénéfice consiste à primer des

¹¹ A. KARSENTY & R. PIRARD, « Changement climatique : faut-il récompenser la déforestation évitée ? », *Natures Sciences Sociétés*, 2007 p. 363.

¹² M. JUNG, « The role of forestry projects in the clean development mechanism », *Environmental Sciences & Policy*, 2005, p. 89.

résultats calculables de façon à compenser le manque à gagner, lié à la conservation des forêts plutôt qu’à leur conversion en espaces agricoles.

La deuxième phase transitoire de RED à REDD+ a eu lieu entre 2005 et 2009. Le concept de « réduction compensée » a été réitéré par le Costa Rica et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, lors de la COP11 à Montréal en 2005. Les négociations à Bali en 2007 (COP13), ont entièrement porté sur la RED. Le quatrième rapport du GIEC (2006) relevait que la déforestation atteignait entre 11 % et 28 % des émissions de carbone dans le monde. Le rapport Stern (2006) évoquait un taux semblable de déforestation. Ces données scientifiques accéléraient les négociations. À la demande des pays du bassin du Congo (RDC, Congo-Brazza, Cameroun, Gabon, RCA), un deuxième « D », fut ajouté à RED-D signifiant « dégradation des forêts ». Dès lors, REDD fut adoptée lors de la COP13, pour considérer les activités de déboisement en Afrique centrale. D’autres principes comme : conservation, gestion durable, stockage du carbone ont ensuite été raccordés, particulièrement à la demande de la Chine et de l’Inde, qui désiraient la mise en valeur des aires protégées et la sylviculture¹³. Il convient de noter que les REDD+ sont financés par l’ONU à travers le programme ONU-REDD et ses organismes spécialisés (PNUD, PNUE, FAO) ; la Banque mondiale à travers le fonds de partenariats pour le carbone forestier (FPCF) ; ainsi que des acteurs bilatéraux comme la Norvège, l’Allemagne, le Royaume uni ou l’UE. Nous estimons que la mise en œuvre des projets REDD+ est la dimension environnementale du développement durable dont la préoccupation essentielle demeure la transmission aux générations futures d’un environnement sain.

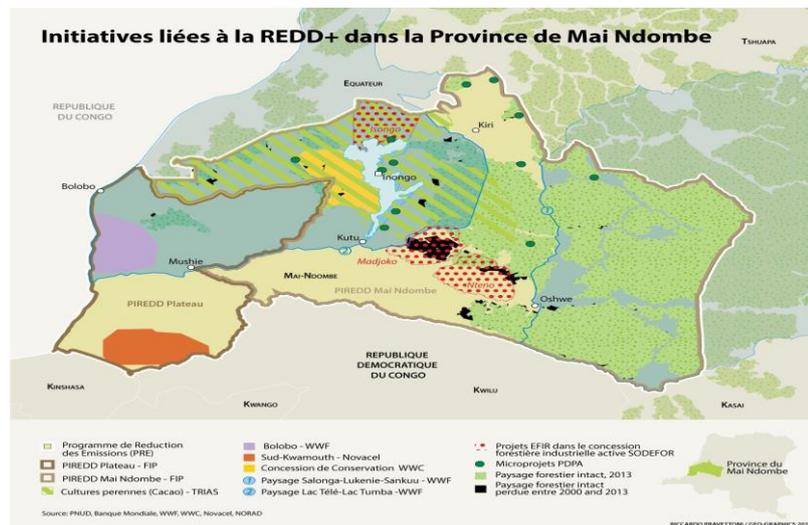
¹³ C. REYNIERS, A. KARSENTY & C. VERMEULEN, « Les paysans sans terres et REDD+ en RDC : les logiques locales face aux interventions internationales », *op. cit.*, p. 206.

Figure 1 carte géographique de la RDC



Source : Banque mondiale 2016.

Figure 2 carte de la province de Mai-Ndombé incluant des projets REDD+



Source : Initiative des droits et ressources, www.rightsandresources.org/fr

B. Impacts de la conservation sur la biodiversité et les populations locales

WWC-ERA est une société multinationale spécialisée dans le développement, la conservation et la vente sur le marché international de carbone forestier dans le cadre du programme REDD+. Il s’agit de vendre des crédits carbone à des entreprises ou des particuliers qui souhaitent compenser leurs émissions de gaz à effet de serre. La première vente est intervenue en 2013 entre WWC-ERA (vendeur) et groupe carbone forestier (acheteur), une entreprise allemande. WWC-ERA a signé le 14 mars 2011 un contrat sur les développements et droits carbone ainsi qu’un autre contrat d’attribution de concession forestière le 30 juillet 2011 entre WWC-LLC, le gouvernement de RDC représenté par le ministère de l’Environnement (registre du programme national REDD+) d’une part, d’autre part une convention avec la province, le territoire d’Inongo et les communautés locales (chefferies). Au près de ces dernières, elle a obtenu un consentement libre, informé et préalable. Le cahier des charges sociales (26 mars 2011) institue la construction d’infrastructures socioéconomiques d’intérêt communautaire afin de propulser le développement local sur base des bénéfices carbone réalisés par l’entreprise après-vente.

WWC-ERA s’est engagé à ne pas pratiquer l’exploitation forestière et à lutter contre la déforestation, principalement la réduction de l’agriculture sur brûlis et de la production de charbon de bois. Ce projet est à ce jour le seul projet REDD+ certifié dans la province de Maï-Ndombé susceptible d’émettre et de vendre des crédits carbone sur le marché volontaire¹⁴. La concession WWC-ERA du Maï-Ndombé, située dans le territoire d’Inongo est une zone écologiquement riche et diversifiée intéressante pour l’extraction commerciale du bois. On y trouve l’habitat des chimpanzés, des bonobos et des éléphants forestiers, et elle comprend certaines zones humides les plus importantes dans le monde. La superficie du projet s’étend jusqu’à 248 956 hectares. C’est une ancienne concession

¹⁴ INITIATIVES DES DROITS ET RESSOURCES, *op. cit.*, p. 22.

forestière qui a été convertie en concession de conservation et qui contient plus de 3,5 millions de mètres cubes de bois dur commercialisable, très valorisé par les entreprises forestières. WWC-ERA fonctionne sous le certificat forestier n° 004/84 et 014/2004. Le projet de lutte contre l'exploitation forestière et d'autres moteurs de la déforestation concerne les pratiques agricoles de subsistance et l'utilisation excessive de bois de chauffage et de charbon de bois.

Dans sa concession, WWC-ERA travaille avec les communautés pour les encourager à changer leurs pratiques entraînant la déforestation. La période de validité du projet des concessions de conservation WWC-ERA est de 2011 à 2041. Soit une durée de trente ans. Les activités pour le développement durable mises en œuvre comprennent l'arrêt de l'exploitation forestière, l'introduction de pratiques agricoles améliorées, l'amélioration de l'éducation, l'alimentation, l'infrastructure et l'accès aux marchés ainsi que des soins de santé considérablement améliorés¹⁵. Du 1^{er} novembre 2012 au 31 décembre 2016 le projet a empêché l'émission de 10 773 562 t CO₂ en stoppant la déforestation et la dégradation des forêts dans la zone du projet. En 2020 le projet a stocké jusqu'à 13 322 276 tonnes de carbone¹⁶. Cette réduction des émissions a été obtenue en faisant cesser l'exploitation forestière planifiée au sein de la zone du projet, ainsi que l'exploitation forestière illégale et la déforestation causée par l'agriculture sur brûlis qui, elle, est occasionnée habituellement par l'exploitation forestière. Les activités du projet sont structurées de manière à favoriser l'atténuation des effets du changement climatique sur les communautés et la biodiversité, ainsi que pour s'adapter aux impacts attendus du changement climatique. Le niveau d'or de la biodiversité porte sur la présence d'une population significative de bonobos (*pan paniscus*), une espèce en voie de disparition selon l'Union internationale pour la conservation de la

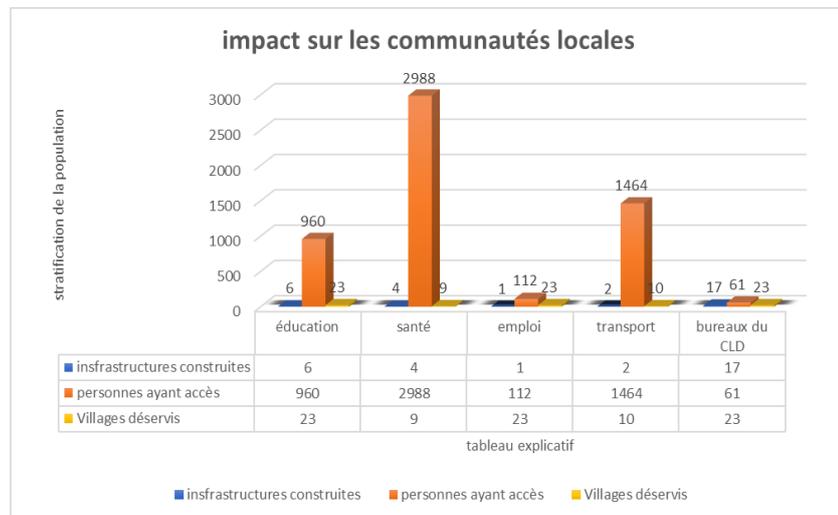
¹⁵ WILDLIFE WORKS department of carbone development, *The Mai-Ndombé REDD+ project*. Kinshasa, Era, 2012.

¹⁶ WILDLIFE WORKS CARBONE, *Mai-Ndombé REDD+ project impact report*, Washington, Ever Land, 2020.

nature (UICN) dans la zone du projet. En outre, la zone du projet abrite des populations d’éléphants forestiers et de chimpanzés.

Depuis le lancement des activités de conservation carbone en 2012, WWC-ERA a réalisé beaucoup d’actions de développement en faveur des communautés locales. Ces avantages ont été réalisés grâce aux activités du projet, y compris la construction des écoles, l’amélioration de la gouvernance locale, l’amélioration des systèmes médicaux et l’accès aux marchés. « Selon le coordonnateur technique, le projet a en outre mis en place de nouveaux programmes pour améliorer les méthodes agricoles et promouvoir une gestion durable des pêches » (communication personnelle, 24 septembre 2020).

Figure 3. Impact sur la population



Source : Tableau dressé par nous à l’aide des données issues des rapports de suivi d’évaluation 1 et 2 des activités WWC-ERA.

L’on a enregistré des bâtiments construits ou réhabilités dans les villages avoisinants le site du projet, parmi lesquels on peut compter six nouvelles écoles dont quatre dans les villages des pygmées

notamment à Ikita, Inunu, Lobeke et Nsongo, accompagnées de la remise des kits scolaires aux élèves villageois à Lokanga, Mbale et Kesenge (en mars et octobre 2015). Dans le cadre de l'amélioration des conditions d'accès aux soins de santé pour les populations riveraines, WWC-ERA a construit quatre centres de santé dans les zones de santé de Selenge, Kesenge, Lobeke, pool Lokanga ainsi que l'acquisition des Clinics mobiles qui circulent le long des villages afin d'approvisionner les populations vulnérables en soins de santé gratuits et en vaccination pour un total de 2 988 personnes bénéficiaires (enfants et femmes) dans neuf villages notamment Likwangola, Bosongo, Ngandomanga, Loliba, Banga likunya, Loombe, Boleke, Bobolampinga et Ntuku¹⁷.

Les jeunes villageois ont trouvé des opportunités d'emploi. Ils ont été embauchés pour les activités de conservation. On peut mentionner par exemple la participation aux travaux de cartographie pour 61 villageois de Inunu qui ont suivi une formation théorique et effectué un stage sur les techniques de cartographie. Ces jeunes ont été formés à l'utilisation d'appareils et des logiciels GPS. En 2020, le nombre d'employés locaux est passé à 112¹⁸. Dans le secteur agricole, le projet WWC-ERA lutte contre les pratiques traditionnelles de l'agriculture sur brulis aux abords de la concession forestière. Les populations locales sont encouragées à pratiquer de l'agroforesterie à travers des techniques importées et enseignées par le personnel du projet. On note également une fourniture d'intrants agricoles aux populations locales dans plusieurs villages notamment Lokanga, Mbale et Nkodi dans le groupement de Lokanga ou dans le groupement de Ntomba-Nzale à Loombe Bosongo, Nselenge, Ibali, Kesenge, Bakele, Mpongo Boli, Lobeke ou encore dans le groupement de Ngongo à Mbwenzey. Dans le cadre d'un programme de l'agriculture durable, 18 activités d'intensification agricole ont été initiées dans ces villages.

¹⁷ EPIC sustainability services private limited., *Verification of the Mai-Ndombe REDD+ Project for the second monitoring and implementation report (M2)*, Karnataka State, India, Wildlife works carbon, 2017.

¹⁸ WILDLIFE WORKS CARBONE, *Mai-Ndombé REDD+ project impact report*, Washington, Ever Land, 2020.

En termes de soutien à la gouvernance locale : « selon le coordonnateur technique, WWC-ERA a construit 17 bureaux pour les chefs de localités. Il a contribué au renforcement de capacités des membres du comité local de développement à travers des ateliers et des séminaires de formation portant sur divers thèmes de gouvernance locale notamment dans les groupements de Lokanga et Ntomba-Nzale » (communication personnelle, 24 septembre 2020). WWC-ERA a également contribué matériellement à l’installation de deux comités locaux de développement dans les villages de Mbwenzey et Mpili. Dans le secteur de transport au bord du Lac Maï-Ndombé, WWC-ERA a disponibilisé à usage communautaire deux bateaux : une coque pouvant accueillir quinze passagers et une baleinière d’une capacité d’accueil de cinquante passagers. Au total 1 464 passagers ont déjà effectué à bord de ces engins 118 voyages sur le Lac¹⁹. Il sied de retenir que l’amélioration des conditions de vies des populations locales à travers la construction des infrastructures sociales constitue la dimension sociale du développement durable ; puisque les générations actuelles et futures en sont des héritières.

Les avantages de la biodiversité consistent à assurer la surveillance et à établir les inventaires des espèces présentes dans la zone du projet, et à assurer aussi l’éducation et la sensibilisation des communautés par rapport à l’importance de la biodiversité dans la zone du projet²⁰. Les activités de conservation de carbone dans la concession WWC-ERA ont été d’un impact positif sur la biodiversité à telle enseigne que la tendance à la déforestation ou la dégradation a été inversée. Parmi ces services environnementaux l’on peut noter : la protection et la conservation des espèces végétales et animales menacées et vulnérables ; la conservation durable d’espèces importantes dans leur cycle de vie ; la concentration des populations viables de plantes et d’animaux dans des schémas naturels de distribution et d’abondance (agrandissement de neuf familles

¹⁹ WILDLIFE WORKS CARBONE, *op. cit.*

²⁰ EPIC sustainability services private limited., *op. cit.*

animales dont les éléphants, les bonobos et les pangolins) ; la conservation des écosystèmes menacés²¹.

Les forêts du bassin du Congo dans leur ensemble entre 2012 et 2020, ont augmenté le nombre de deux espèces, les Bonobos et les éléphants en voie de disparition grâce au déploiement et à la protection des REDD+. Le nombre de Bonobos dans le bassin du Congo s'est accru en passant de 30 000 à 50 000 espèces. L'on trouve dans la concession WWC vingt Bonobos contrairement à l'année 2009 où l'on enregistrait une population de bonobos inférieure. Autant pour les éléphants dont l'estimation de la population dans le bassin du Congo s'est agrandie à 100 000 contre 30 en augmentation sont localisés dans la concession WWC-ERA²². Toutefois, les activités d'agroforesterie et de reboisement avec des plantes telles que leucaena, leucocephala, acacia, etc., contribuent non seulement à lutter contre des espèces envahissantes mais aussi à promouvoir l'agriculture durable. C'est pourquoi nous pouvons admettre que la sauvegarde de la biodiversité constitue la dimension environnementale du développement durable. La logique est que les générations présentes puissent utiliser rationnellement la biodiversité de façon à la transmettre en bon état à des générations à venir. Les espèces en voie de disparition pourront être sauvées et se reproduire pour un équilibre planétaire comprenant les espèces animales et végétales.

II. L'insécurité foncière

Face à la crise écologique et sociale qui se manifeste désormais de manière mondialisée (réchauffement climatique, raréfaction des ressources naturelles, pénuries d'eau, sécurité alimentaire, déforestation et perte de biodiversité, croissance de la population mondiale), le développement durable est une réponse de tous les acteurs (États, acteurs économiques, société civile) du développement dans les secteurs de : L'agriculture, l'industrie, l'habitat, l'organisation

²¹ WILDLIFE WORKS département of carbone development, *op. cit.*

²² WILDLIFE WORKS CARBONE, *op. cit.*

familiale, mais aussi les services (finance, tourisme, etc.). La quête du développement durable peut se transformer en une source d'insécurité foncière (A) pouvant réveiller des conflits intercommunautaires (B).

A. Développement durable : source d'insécurité foncière

L'insécurité foncière dans cette étude est démontrée à travers des lacunes de la législation foncière congolaise d'une part et les contraintes locales des activités de conservation de la forêt d'autre part. C'est un sentiment de l'absence de sécurité des terres. La sécurité foncière consiste à l'assurance que les droits sur la terre dont on dispose, quelle que soit leur nature, ne seront pas contestés et que, s'ils le sont, ils seront confirmés par des autorités²³. Les terres obtenues par héritages du lignage, les terres achetées auprès d'un voisin ou le fait de compter sur les autorités locales ou l'État en cas de conflit, constituent des facteurs de sécurité. En d'autres termes, cette sécurité est consécutive du droit de gérer, d'exploiter, d'engager des transactions sans interférence physique ou morale. En zone rurale, la sécurité forestière consiste pour les communautés locales à exploiter leurs terres c'est-à-dire cultiver ; récolter ; couper les bois de chauffage ou des bois précieux destinée à la vente ; pratiquer la chasse, la cueillette ou la pêche. La sécurité n'est pas essentiellement liée à la propriété privée. En effet, la détention d'un titre foncier peut apporter l'insécurité si l'on ne peut pas exploiter sa concession, ou si le terrain a déjà fait l'objet d'un titre au nom d'un autre détenteur. L'achat illégitime de la concession, la spoliation des terres communautaires presque fréquente, l'injustice et la corruption en faveur du plus puissant ou du plus riche peuvent être des facteurs déclencheurs du sentiment d'insécurité.

²³ D.-P. LAVIGNE, « Qu'est-ce que la sécurité foncière et comment la renforcer ? », *Foncier et développement*, 2017.

Selon le Code forestier de la RDC (2002), les forêts constituent la propriété de l'État²⁴. L'article 22 prévoit qu'une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume. Les modalités d'attribution des concessions aux communautés locales sont gratuites et organisées par le décret 14/018 d'août 2014. L'article 36 autorise les droits d'usage des populations à l'intérieur ou à proximité d'une concession de conservation en vertu des coutumes et traditions locales pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public. Ces droits permettent le prélèvement des ressources forestières par ces populations, en vue de satisfaire leurs besoins domestiques individuels ou communautaires. C'est pourquoi, nous considérons que les restrictions mises en place dans la concession WWC-ERA visant à encourager les méthodes durables constituent une insécurité foncière pour les populations locales quand bien même que ces méthodes font énormément de bien à la biodiversité et à la solidarité transgénérationnelle. « Ce sentiment d'insécurité naît de la crainte du changement des pratiques traditionnelles. On a comme l'impression que nous ne détenons plus des droits » (chef d'un village, communication personnelle, 2 octobre 2020).

Depuis l'année 1973, la loi foncière mentionne que les terres occupées par les communautés locales deviennent des terres domaniales²⁵. L'article 388 insiste que les terres occupées par les communautés locales sont celles que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque individuelle ou collective conformément aux coutumes et usages locaux. Elles ont des droits d'usage sur les savanes et les forêts de leur village mais « elles n'ont aucuns droits sur les terres ». Légalement, la législation foncière laisse une brèche de l'insécurité foncière des communautés locales ou

²⁴ Loi n° 011/2002 portant Code forestier de la RD. Congo, Kinshasa, *Journal officiel*, 29 août 2002,

²⁵ Loi n° 73-021 portant régime foncier et immobilier de la RD. Congo, Kinshasa, *Journal officiel*, 20 juillet 1973.

rurales. Cependant, cette lacune est comblée par la coutume qui en assure la gestion.

Il sied d’admettre que les populations riveraines de la concession WWC-ERA vivent en situation d’insécurité foncière depuis le développement des activités de conservation dans la forêt de Maï-Ndombé. L’insécurité foncière pour ces populations revêt non seulement des aspects matériels, mais aussi des aspects immatériels : l’interdiction de l’agriculture sur brulis, des restrictions d’accès pour exploiter des produits forestiers, obstruction au référentiel de cultes dans la forêt à l’encontre des populations majoritairement animistes, constituent ces formes de sentiments d’insécurité.

Il faut signaler que le sentiment d’insécurité lié aux restrictions, conduit les villageois au défrichement incontrôlé des sols ainsi qu’au déboisement illégal aux alentours de la concession WWC-ERA mettant en mal ainsi les efforts de conservation²⁶. L’on dénonce également des fortes tensions entre les communautés et les écogardes. L’hostilité manifestée d’une part par les populations envers les concessionnaires et d’autre part la méfiance manifestée par le personnel et les défenseurs du projet à l’égard des ONGs de défense des droits communautaires corroborent ce malaise. L’opposition au projet bien qu’en régression est présente dans certains villages, en particulier dans ceux de la partie intérieure occidentale de la concession. Par coïncidence, dans un de ses rapports d’audit, la DNV-GL²⁷ signale qu’elle ne visita pas cette partie de la concession de conservation lors de son évaluation, par manque de temps.

Nous sommes d’accord avec le coordonnateur technique de WWC-ERA qui pense que le sentiment d’insécurité des populations locales se nourrit de mauvaises informations et de manipulations occultes :

²⁶ J. KILL, « Le projet “forêt tropicale” pour le bassin du Congo : les Communautés locales se méfient de la révolution de la conservation », *Mouvement mondial pour les forêts tropicales*, 2016.

²⁷ DNV-GL créée en 2013 avec siège social à Oslo, Norvège, est une société mondiale de services dans le management de la qualité et des risques dont l’objectif est de préserver la vie, les biens et l’environnement. Elle aide les entreprises à améliorer la sécurité et la durabilité de leurs activités.

« il y a eu des mauvaises informations venues d'ailleurs. Dans certains villages les populations disaient que nous allions voler l'air du Maï-Ndombé pour aller avec en Europe, qu'il faisait chaud parce que nous étions là. Or, nous faisons des travaux d'inventaires pour déterminer la quantité de biomasse dans la forêt. Avec les placettes, il y a toujours des marquages pour déterminer le centre de placettes. Les villageois ont mal interprété ces techniques comme étant des outils de capture de l'air pour envoyer aux Etats-Unis. Les villageois se sont révoltés parce que l'air serait transféré ailleurs, selon les informations erronées reçues. Après sensibilisation, beaucoup des villageois ont adhéré. Et aussi grâce aux réalisations palpables, ils ont compris » (communication personnelle, 24 septembre 2020). Il sied de signaler que l'insécurité des populations locales peut provenir de la désinformation ou d'un déficit communicationnel. Pour la réussite d'un projet de conservation, la communication à travers les canaux des structures traditionnelles est indispensable en vue d'une adhésion communautaire, car ces populations font confiance à ces structures garant de la sécurité foncière coutumière.

B. Développement durable : facteur de conflits communautaires

Généralement, il convient d'affirmer que des conflits communautaires surgissent à cause de consentement libre, informé et préalable que les membres de la communauté devraient donner après avoir été consulté par les porteurs de projet. Le fait que ce consentement soit donné par les autorités coutumières souvent sans réunir un large consensus dans la communauté, engendre des mécontentements qui aboutissent parfois à des violences qui opposent soit les membres de la communauté, soit encore les protestataires aux écogardes. Il faut noter que le principe de consentement libre, informé et préalable est institué aussi bien par le droit international des droits de l'homme²⁸, le droit international de l'environnement²⁹ et par la législation forestière congolaise.

²⁸ Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, New-York, ONU, 2007, p. 20.

Ainsi peut-on signaler que le principe de consentement libre informé et préalable se retrouve à la base des désaccords entre les populations soit d’une même communauté, soit encore d’une autre communauté qui conteste ou réclame la paternité du consentement. La législation forestière stipule qu’au sujet de la gestion forestière, toute forêt à concéder fait l’objet d’une enquête préalable de manière à pouvoir la rendre quitte et libre de tout droit. Ici, la consultation des populations riveraines de la forêt est obligatoire pour garantir la paix sociale et la jouissance paisible des forêts concédées, qu’il s’agisse des projets d’exploitation ou de conservation de la forêt.

Pour ce qui est du projet de conservation WWC-ERA, les communautés de la zone du projet REDD+ ne participèrent pas aux négociations concernant l’attribution à WWC-ERA de la concession de conservation forestière par le gouvernement congolais. Cependant, les consentements des chefs de clans ci-après furent donnés après la signature du contrat avec le gouvernement de RDC : Ipokyetoyi, Ikoli, Basanza, Mpama, Mpatambalu, Mpatambalu, Bomwanza, Kesenge, Bomwanza, Mpama, Ibali, Ionka, Botongambela, Lobalu, Boongo, Boliombale, Boondo II, Mpenge, Mbongo, Ndomandala, Basobe, Ilee, Nyatotonga, Mpototonga, Ngelibenga, Bangaya, Mpama, Kesenge, Bompengo, Bokolo II, Kundo, Bopombo. Il en ressort que WWC-ERA attribue une allocation annuelle de 500 dollars américains à chacun des chefs coutumiers de ces clans conformément au cahier des charges signé avec les communautés locales. La convention signée entre les deux parties précise que les communautés locales renonçaient au droit d’usage de la forêt au sein de la concession contre la construction des infrastructures sociales, afin de contribuer à la protection et à l’amélioration du carbone forestier, cette clause est une source d’insécurité foncière liée aux droits d’usage des villageois. D’où la révision de certaines clauses où la signature d’une convention locale amendée s’avère pour la sécurité des populations locales.

Il sied de relever que WWC-ERA ou le gouvernement n’a pas respecté le processus de consultations avant l’entame des négociations. Les communautés locales devraient participer à des

²⁹ Convention sur la diversité biologique, Rio, 1992.

négociations tripartites (gouvernement, WWC-ERA et communautés locales). Ce vice de forme a créé des mécontentements dans les fiefs des populations riveraines. WWC-ERA semble n'avoir contacté les communautés qu'après avoir signé avec le gouvernement l'accord sur les droits au carbone et les contrats de concession, en mars et août 2011 respectivement, et après avoir annoncé son intention de demander la certification de la norme *certification of capability in business analysis* (CCBA). Ainsi, quand WWC-ERA se présenta dans les villages, la décision de la création d'une concession de conservation forestière qui allait restreindre l'utilisation de la forêt dont dépend la subsistance d'une bonne partie de la population locale avait déjà été prise.

Pour sa part le principe de participation en droit national de décentralisation ou international de l'environnement veut que les communautés puissent être associées à la prise de décisions avant et pendant le développement des activités de conservation de carbone. La non observance de ce principe est également source de violences au sein de la communauté. En outre l'octroi d'une allocation annuelle aux chefs coutumiers constitue l'une des causes occultes des conflits communautaires. Dans les milieux des populations, l'on pense que les chefs coutumiers obtiennent des sommes et des privilèges de la part des entreprises de conservation et que les peuples vulnérables subissent les effets néfastes des restrictions qui amenuisent leurs moyens de subsistance. Cette considération de l'existence d'un lignage privilégié constitue une nouvelle cause occulte des tensions au sein des communautés locales.

Parmi les formes visibles des conflits communautaires, il faut considérer celui d'octobre 2012 où des conflits dans le secteur Basengele de la concession de conservation ont été enregistrés : le chef coutumier de Bongo aurait reçu des coups de feu et sa maison aurait été brûlée, pour avoir signé la cession de terres coutumières à des étrangers sans le plein consentement de la communauté³⁰. La signature de ces accords par trois chefs de groupement en

³⁰ M. BROWN, « Redeeming REDD », *Policies, incentives and social Feasibility for avoided deforestation*. earthscan, 2013, p. 132.

représentation des clans, et non par des chefs de terre en représentation des villages, était citée par le projet WWC-ERA comme preuve du consentement de la communauté. L’injustice sociale des réalisations dans les avantages accordés aux communautés est également pointée parmi les causes qui alimentent les conflits communautaires. En effet, les écoles avaient été construites dans des villages proches du lac ; le choix de cet emplacement favorisait les communautés riveraines mais non celles de l’intérieur. Cette décision exacerbe les tensions entre les communautés.

Du point de vue de l’impact du projet sur les droits des communautés et sur la justice socio-environnementale, ce qu’on perçoit ce sont plutôt les histoires qu’on présente dans des brochures de luxe, dans les foires commerciales internationales et dans les conférences de l’ONU qui sont très différentes des réalités. Le développement durable est devenu pour la concession de conservation un matériel publicitaire sur lequel sont exhibés les avantages du projet sur les populations locales. Bien que les efforts WWC-ERA tels que démontrés sont à encourager, mais ces derniers restent insuffisants par rapport à la taille de la population des villages qui entourent la concession (50 000 habitants). Les données dégagées dévoilent que seulement 6 % de la population locale (soit 3000 personnes) a accès à des réalisations de WWC-ERA. Il convient de souligner que les infrastructures construites ne constituent peut-être pas plus de 10 % des bénéfices carbone réalisés par l’entreprise. Il va falloir que WWC-ERA en fasse encore un peu plus afin de faire oublier aux populations les impacts néfastes qu’elles subissent de la conservation de carbone sur leur mode de vie.

En termes de perspective, la légitimité des délégués communautaires est vraiment nécessaire pour que le développement durable pour que la conservation de la forêt devienne une opportunité de paix et de sécurité communautaire. Les chefs coutumiers sont au-devant de scène lorsqu’il faut conclure une convention avec des entreprises de conservation ou lorsqu’il faut donner le consentement qui engage toute la communauté. Généralement, ils donnent leur avis soit après consultation d’un comité de sages très restreint ou encore ils décident seul et donne l’ordre aux populations locales d’exécuter les

clauses de la convention ; ces dernières n'ayant pas pris connaissance du contenu du contrat. Si la procédure ne pose généralement pas de problème, pourtant la légitimité des décisions prises par les chefs coutumiers et qui engagent toute la communauté est requise. C'est pourquoi, il faut considérer que la légitimité provenant du plein consensus de tous les membres de la communauté est susceptible de rendre les délégués communautaires crédibles à la fois devant les entreprises, la communauté et l'État.

La démocratie environnementale en perspective draine dans le droit des populations locales à participer aux décisions communautaires. L'on est sans ignorer que depuis l'entrée en vigueur de la constitution en 2006, les élections municipales et locales ne sont jamais organisées, que les animateurs des entités territoriales décentralisées sont soit nommés par le pouvoir centrale au niveau urbain, soit proposés et nommés en qualité de chefs coutumiers pour diriger les chefferies. En plus, les comités locaux de développement n'existent qu'en théorie que là où ils sont mis en place, leur installation a été organisée par les porteurs de projets. L'État ne joue pas son rôle de structuration de ces comités à travers le pays. Cette manière de faire ne favorise pas la démocratie environnementale qui institue les principes de consentement libre, informé et préalable ; de participation aux délibérations sur l'aménagement des territoires que les populations locales occupent ; etc. C'est pourquoi il serait appréciable pour que le développement durable puisse être une opportunité à la paix et à la sécurité foncière, qu'on y mette plus de transparence et qu'on instaure un système de délibération au niveau communautaire qui puisse réellement refléter la volonté de l'ensemble de la communauté.

*

* *

L'étude a consisté à démontrer que la conservation de carbone forestier par WWC-ERA contribue au développement durable et que ces activités sont devenues une source d'insécurité foncière pour les populations des villages avoisinant. Il en ressort l'affirmation selon

laquelle, les projets REDD+ tels que mis en œuvre par WWC-ERA contribuent au développement durable puisqu'ils génèrent des avantages en faveur des communautés locales (construction d'infrastructures d'intérêt socio-économique), de la biodiversité (la sauvegarde et l'augmentation des espèces animales et végétales en voie de disparition), de l'équilibre climatique et écosystémique (stockage de carbone et protection de la cause d'ozone). *A contrario*, les services pour le développement durable mis en place demeurent insuffisants non seulement par rapport à la taille de la population qui vit autour de la concession (50 000 habitants), ne touchant que 6 % de la population locale soit (3 000 personnes), mais aussi constituent des facteurs d'insécurité et de conflits communautaires.

En perspective, il sied d'améliorer la manière de procéder pendant l'application des deux principes environnementaux : le consentement libre, informé et préalable ainsi que la participation des populations aux décisions sur l'aménagement de leur territoire. Pour ce qui est du consentement, il s'est avéré la légitimité des délégués communautaires, notamment des autorités coutumières qui devraient obtenir un large consensus des membres de la communauté avant soit de signé le document portant consentement ou encore de conclure toute convention de cession d'une concession communautaire à une entreprise privée. S'agissant de la participation à la prise des décisions, la démocratie environnementale vient en perspective afin que les populations puissent participer à la prise des décisions à travers un système transparent. Ces perspectives ont le privilège de limiter des mécontentements, des sentiments d'insécurité ou encore des conflits. Ainsi, le développement durable deviendrait une opportunité à la paix et la sécurité foncière pour les communautés locales du territoire d'Inongo au Mai-Ndombé.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages :

- COMBESSIE J.-C., *La méthode en Sociologie*, Paris, La Découverte, 2007.
- EBA'A A.-R. & BAYOL N., « Les forêts de la République démocratique du Congo en 2008 », *Concessions forestières et communautés locales*, Kinshasa, PNUD, 2008.
- INITIATIVE DES DROITS ET RESSOURCES, Mai-Ndombé : Le laboratoire de la REDD+ bénéficiera-t-il aux peuples autochtones et communautés locales ? Washington, Street NW, 2018.
- LAWSON S., *L'exploitation illégale de la forêt en République démocratique du Congo*, Chatham House, 2014.
- Ministère de l'environnement, conservation de la nature et tourisme, *Synthèse des études sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en RDC*, Kinshasa, DRC/UN-REDD, 2017.
- N'DA P., *Recherche et méthodologie en Sciences sociales et humaines. Réussir sa thèse, son mémoire de Master ou professionnelle, et son article*, Paris, L'Harmattan. 2015.

Articles :

- BROWN M., « Redeeming REDD », *Policies, incentives and social Feasibility for avoided deforestation. earthscan*, 2013, p. 132.
- JUNG M., « The role of forestry projects in the clean development mechanism », *Environmental Sciences & Policy*, 2005, p. 89.
- KARSENTY A. & VERMEULEN C., « Vers des concessions 2.0 : Articuler gestion inclusive et exclusive dans les forêts de production en Afrique centrale », G. BUTTOUD & J.-C. NGUINGUIRI, *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale*, Libreville-Bogor, FAO & CIFOR, 2016, p. 219.
- KARSENTY A. & PIRARD R., « Changement climatique : faut-il récompenser la déforestation évitée ? », *Natures Sciences Sociétés*, 2007 p. 363.

- KILL J., « Le projet “forêt tropicale” pour le bassin du Congo : les Communautés locales se méfient de la révolution de la conservation », *Mouvement mondial pour les forêts tropicales*, 2016.
- LAVIGNE D.-P., « Qu'est-ce que la sécurité foncière et comment la renforcer ? », *Foncier et développement*, 2017.
- REYNIERS C., KARSENTY A. & VERMEULEN C., « Les paysans sans terres et REDD+ en RDC : les logiques locales face aux interventions internationales », *Conjonctures congolaise : politiques, territoires et ressources naturelles*, Paris, L'Harmattan. 2015, p. 206.
- TINGU C., « Impact des activités anthropiques sur la viabilité des ressources naturelles du Parc nationale de la salonga : cas des activités des yaelima dans le bloc Sud », *Journal d'économie, de management, d'environnement et de droit*, 2019.
- VERMEULEN C. & KARSENTY A., « Concessions forestières des communautés locales : Une avancée potentielle pour la foresterie sociale en RDC », S. MARYSSE & T-J. OMASOMBO, *Conjonctures congolaises : politiques, territoires et ressources naturelles*, Paris, L'Harmattan. 2015, p. 101.

Législation :

- Convention sur la diversité biologique, Rio, 1992.
- Déclaration des nations unies sur les droits des peuples autochtones, New-York, ONU, 2007.
- Loi n° 011/2002 portant Code forestier de la RD. Congo, Kinshasa, *Journal officiel*, 29 août 2002.
- Loi n° 73-021 portant Régime foncier et immobilier de la RD. Congo, Kinshasa, *Journal officiel*, 20 juillet 1973.

Rapport :

- EPIC sustainability services private limited., *Verification of the Mai-Ndombe REDD+ Project for the second monitoring and implementation report (M2)*, Karnataka State, India, Wildlife works carbon, 2017.
- WILDLIFE WORKS CARBONE, *Mai-Ndombé REDD+ project impact report*, Washington, Ever Land, 2020.
- WILDLIFE WORKS CARBONE, *Mai-Ndombé REDD+ project impact report*, Washington, Ever Land, 2020.

Hervé Mbaya

-WILDLIFE WORKS department of carbone development, *The Mai-Ndombé REDD+ project*. Kinshasa, Era, 2012.

**LA PROTECTION JURIDIQUE DES INFRASTRUCTURES
CRITIQUES AU MALI : UN DEFI POUR LA PAIX
LOCALE ET LA SECURITE NATIONALE**

**Dr Mamadou NIENTAO,
enseignant-chercheur à l'Université des sciences
juridiques et politiques de Bamako**

Résumé : La protection des infrastructures critiques consiste en l'adoption d'un ensemble de mesures, des dispositions de sécurités en vue de protéger des biens, des services, des organisations et des systèmes qui ont une importance particulière pour l'Etat. Et dont la défaillance ou la perturbation aurait un effet débilisant sur l'économie nationale, le dysfonctionnement de la sécurité publique, ou provoquerait la perte de nombreuses vies ou toutes autres conséquences graves pour la communauté nationale.

Dans un contexte où le Mali fait face à son plus grand défi, pour les plus pessimistes, celui de sa survie : « la lutte contre le terrorisme », il paraît nécessaire et urgent d'y encadrer juridiquement les infrastructures critiques. En effet, afin d'assurer cette protection, le plus souvent les Etats précurseurs, avant l'adoption des mesures de sécurité proprement dites, ont procédé à l'encadrement juridique des infrastructures critiques par le biais de réglementations législatives et réglementaires. Cet article, loin d'être exhaustif, se propose d'analyser le contexte juridique et pratique de la protection des infrastructures critiques au Mali afin de légitimer les actions des autorités publiques. Il intervient également à cause de la quasi-inexistence d'études sur le sujet, alors le lecteur nous pardonnera de l'insuffisance d'information.

Summary: *The protection of critical infrastructure consists of the adoption of a set of measures, security provisions to ensure the defense and resilience of goods, services, organizations and systems that are of particular importance to the State and whose Failure or disruption would have a debilitating effect on the national economy, the dysfunction of public security, or would cause loss of many lives or any other serious consequences for the national community.*

In a context where Mali faces its greatest, for the most pessimistic, that of its survival: "the fight against terrorism", the need to create a framework necessary to ensure the protection and resilience of our infrastructures. is urgent. In order to ensure this protection, the precursor States, before the adoption of the security measures themselves, have most often proceeded to the legal framework of the critical infrastructures by means of the legislative regulation and the setting up of institution charged for this purpose...

Le concept "infrastructure critiques" est polysémique, la définition¹ dépend de plusieurs facteurs et enjeux. Étymologiquement, le mot infrastructure vient du latin *infra-structura* de *struere* construire et signifie « au-dessous de la construction » et le mot critique du grec *kritikos* de *krinein* discerner signifie « difficile, décisif ». Ainsi les infrastructures critiques sont les constructions décisives pour notre société.

On peut définir simplement les infrastructures critiques comme l'ensemble des systèmes essentiels. Ainsi, les réseaux électrique, de télécommunication, d'eau, de gaz et de pétrole, d'armes, d'égouts, de transports qu'ils soient ferrés, routiers, aériens ou fluviaux, ainsi que les services d'urgences et médicaux sont considérés comme des infrastructures critiques².

¹ Pour une étude complète de la notion en tant que telle, voir Jean-Pierre GALLAND, « Critique de la notion d'infrastructure critique », *Métropolis* « Flux », 2010/3 n° 81.

² B. ROZEL, *La sécurisation des infrastructures critiques: recherche d'une méthodologie d'identification des vulnérabilités et modélisation des interdépendances* ; Thèse de doctorat en génie électrique, Université de Grenoble, juillet 2019.

Sur cette longue liste, il faut ajouter les édifices qui ont une valeur culturelle, religieuse ou historique comme les mosquées de Djenné, de Tombouctou, le tombeau des Askia à Gao etc... Dans une large mesure, elles s'étendent des installations physiques et [les] technologies de l'information, les réseaux, les services et les actifs qui, en cas d'arrêt ou de destruction, peuvent avoir de graves incidences sur la santé, la sécurité ou le bien-être économique des citoyens ou encore le travail des gouvernements des Etats membres. Les infrastructures critiques sont constituées de l'ensemble des grands réseaux indispensables au bon fonctionnement d'une société. Leur sécurisation est donc, par nature, un enjeu majeur pour cette dernière.

Au Mali, la protection des infrastructures critiques³ est restée pendant longtemps une lettre morte alors que celle-ci relève d'une question de sécurité nationale. Pour autant, les textes juridiques sur la défense nationale contiennent des dispositions générales, parfois confuse, prêtant de flanc à l'ambiguïté⁴. Sur le plan institutionnel, il est difficile de dire qu'une institution spécifique existe pour la protection des infrastructures critiques, tout de même, cela ne signifie pas d'une inexistence totale de structures de contrôle. Toutefois, il faut garder à l'esprit que ces infrastructures critiques sont interdépendante⁵ et leur utilisation dépend des nouvelles technologies

³ Sur le sujet, voir, T.D. O'ROURKE, *Critical infrastructure, interdependancies and resilience*, <https://pdfs.semanticscholar.org/6c17/b35ec7555a9f27d5ccb6ca1d357a20b5ce0a.pdf>.

⁴ F. HAID, *Les notions indéterminées dans la loi : essai sur indétermination des notions légales en droit civil et pénal*, Thèse, Aix-Marseille, cité dans J-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, 3^{ème} édition Dalloz, 2012, p. 257.

⁵ Il faut noter qu'il existe quatre classes d'interdépendances : physique, cybernétique, géographique, logique. Chacune possède ses propres caractéristiques mais ces classes ne sont pas mutuellement exclusives. Physique : Deux infrastructures sont physiquement interdépendantes si l'état de chacune dépend d'une sortie matérielle de l'autre. Un exemple est les infrastructures d'approvisionnement d'eau et électrique. La première a besoin d'électricité pour faire fonctionner les pompes et l'infrastructure électrique a besoin d'eau pour le refroidissement de ses composants. Cybernétique : Une infrastructure a une dépendance cybernétique si son état dépend

de l'information et de la communication, même si ce pays semble également en la matière être en retard.

La sécurisation des infrastructures critiques est importante et même une préoccupation actuelle majeure pour toute société consciente des menaces présentes. Dans une large mesure, les infrastructures appartenant aux personnes privées présentent plus d'enjeux. Dans les périodes de guerre ou de risque de guerre, cette question s'inscrivait dans la logique de la défense du territoire et, plus largement, de la défense civile. Il s'agissait alors de protéger les installations dites « sensibles » des risques de sabotage ou de destruction.

Il n'est de secret pour personne que des attaques terroristes actuelles au Mali visent très souvent ces infrastructures critiques, il est donc nécessaire de mieux connaître les potentiels agresseurs, les modes opératoires (*le modus operandi*) et de préciser la nature et la qualité des mesures techniques et organisationnelles qui peuvent être mises en place pour prévenir les actes de malveillance et en réduire les éventuelles conséquences.

En effet, la menace terroriste est une réalité quotidiennement vécue dans plusieurs Etats notamment au Mali. A titre illustratif, dans la nuit du dimanche 29 au lundi 30 septembre 2019, « une violente attaque djihadiste⁶ » contre le camp des FAMa (Forces armées

d'informations transmises via une infrastructure informatique. Du fait du processus d'informatisation et d'automatisation des infrastructures lors des dernières décennies, la quasi-totalité, si ce n'est la totalité de celles-ci ont une dépendance cybernétique. Géographique : Des infrastructures sont géographiquement interdépendantes si un événement local, tel qu'un incendie, un tremblement de terre, peut créer un changement d'état dans elles. Ici, l'interdépendance peut concerner plus que deux infrastructures. Logique : Deux infrastructures sont interdépendantes de manière logique si l'état de chacune dépend de l'état de l'autre par des procédés autres que physique, cybernétique ou logiques. En général, ce type d'interdépendance implique des décisions humaines. Par exemple, les autoroutes pendant les vacances seront moins surchargées lorsque le prix des carburants sera plus élevé.

⁶ Communiqué du gouvernement sur l'attaque contre le camp de Boulkessi et le poste militaire de Mondoro.

maliennes) de Boulkessi et le poste militaire de Mondoro dans la région de Mopti endeuillât la nation malienne. Cette énième attaque contre des infrastructures critiques au Mali, est la preuve de l'omniprésence de la menace terroriste mais aussi de la vulnérabilité des infrastructures critiques au Mali. Elle s'inscrit dans un dessein formé par certains individus de déstabiliser l'Etat malien, de réduire la capacité combative de ses forces armées, de détruire les investissements et de porter atteinte à la quiétude de la population et des Institutions de la République.

Pour mieux cerner le contexte juridique des infrastructures critiques au Mali, il serait loisible de répondre à cette interrogation : quel est le régime juridique des infrastructures critiques au Mali ? Suivant une démarche méthodologique, nous ferons une réflexion critique du cadre juridique existant (I), avant de nous soumettre à une étude pratique d'un cas interpellant, le barrage de Markala (II).

I. Réflexion sur le cadre juridique de la sécurisation des infrastructures critiques au Mali

Les menaces terroristes, les catastrophes naturelles, les actes malveillants de certains acteurs tels que les cyber-attaques ont conduit les Etats à s'intéresser à la protection de certaines infrastructures considérées comme indispensables au bon fonctionnement de la société. Le Mali semble ne pas suivre cette direction des autres Etats surtout sur le plan juridique et institutionnel.

L'issu des enquêtes menées auprès des autorités compétentes (ministère de la Défense nationale et des Anciens combattants, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Protection civile) permet d'affirmer qu'à ce jour au Mali, aucun groupe de travail, de programme ou d'institution n'a officiellement été investie sur la question relative à la protection des infrastructures critiques. C'est-à-dire, recenser, évaluer les infrastructures critiques et légiférer sur les meilleurs moyens de les protéger.

<https://www.maliweb.net/communiqu/communiqu-du-gouvernement-suite-a-lattaque-du-camp-fama-boukessi-et-le-poste-militaire-de-mondoro-2841682.html> consulté le 20 octobre 2019 à 11h 45.

En effet, contrairement aux pays occidentaux, la notion d'infrastructures critiques ne fait pas encore partie de nos préoccupations majeures au Mali. Or, ne pas mener de sérieuses réflexions en ce qui la concerne, est faire preuve d'une coupable indifférence face aux menaces actuelles dont elles font l'objet. A l'instar des autres Etats, le Mali regorge d'infrastructures critiques parmi lesquelles nous pouvons citer : la présidence de la République, les ministères, les infrastructures militaires, les stations de pompage d'eau potable, les installations de l'EDM⁷, les hôpitaux, les trois ponts reliant les deux rives de la capitale, les dépôts de carburants et autres usines dans la zone industrielle de Sotuba, les barrages de Manantali, Selingué, Markala... C'est dans cette perspective que nous étudierons la nécessité de la réglementation des infrastructures critiques au Mali (A), avant d'envisager une perspective institutionnelle (B).

A. Nécessité de la réglementation des infrastructures critiques au Mali

Affirmer qu'aucun groupe de travail, de programme ou d'institution n'a officiellement été investi sur la question relative à la protection des infrastructures critiques au Mali n'indique pas pour autant une absence totale de ladite notion. Car il existe quelques textes qui y font référence. Ainsi, il pourrait être question de savoir si cette insuffisance d'encadrement juridique n'entame pas l'efficacité de la

⁷ Energie du Mali, est une société d'État créée le 14 octobre 1960 par un consortium composé du jeune État malien (55 %), d'AFC « CCCE » (39 %) et d'Électricité de France (6 %) en remplacement de la SAFELEC (Société africaine d'électricité, société privée). Le capital initial est de 50 millions de francs Mali. En 1967, la première centrale hydroélectrique située à Sotuba est mise en service puis en 1980 commence la production d'électricité au barrage hydroélectrique de Selingué². En juillet 2000, EDF se retire du capital ouvrant la voie à la privatisation de l'entreprise. EDM a été privatisée le 20 décembre 2000 auprès de Industrial Promotion Services (IPS West Africa), filiale de l'Aga Khan Development Network, (à hauteur de 21 %), du ministère des Mines, de l'Energie et des Ressources en eau (40 %), et de SAUR International filiale du groupe Bouygues (39 %). Le premier groupe de la centrale de Manantali est mise en service en septembre 2001.

protection des infrastructures critiques au Mali. C'est pourquoi dans un premier temps, un regard sera porté sur les perspectives législatives pour ensuite voir les perspectives institutionnelles.

- Perspectives législatives

En effet, certains textes y font référence implicitement, c'est-à-dire que leur interprétation peut renvoyer à la notion d'infrastructure critique sans toutefois la développer. Par exemple, l'article 3 de la loi n° 04-051/ du 23 novembre 2004 portant organisation générale de la défense nationale dispose : « La mise en garde consiste en l'adoption et la mise en œuvre de certaines mesures propres à assurer la liberté d'action des pouvoirs publics, à diminuer la vulnérabilité des populations ou des équipements principaux et à garantir la sécurité des opérations de mobilisation ou de mise en œuvre des forces militaires ». Cette loi trouve son fondement dans l'article 70 de la Constitution du Mali datant du 25 février 1992 « [...] La loi détermine également les principes fondamentaux : de l'organisation générale de la défense et de la sécurité ; [...] ».

Ainsi, ce constat est interprétable comme étant un atout car il n'y a pas une absence totale de ladite notion. Néanmoins, le besoin de la réglementation législative en la matière s'avère nécessaire. C'est dans cette perspective que nous allons mener une analyse autour de certains textes se rapportant plus ou moins à la notion de la protection des infrastructures critiques. Ce sont les notions de défense nationale, de défense opérationnelle du territoire et des équipements principaux. Après avoir démontré leurs insuffisances quant à la possibilité d'appréhender ou de cerner tous les contours de la notion de PIC, nous démontrerons la nécessité d'encadrer par voies législatives ou réglementaires la protection des infrastructures critiques.

- Réflexion autour des textes se rapportant à la notion de la PIC

Une interprétation, *in lato sensu*, des dispositions légales et réglementaires laissent entendre que la notion de la protection des infrastructures critiques n'est pas inconnue dans le paysage du droit malien. Les gouvernements de la République du Mali, soucieux de la défense du territoire national et de la protection des citoyens mais

aussi de leurs biens, ont adopté divers textes en vue d'atteindre cet objectif. Cependant, conformément à l'article 53 de la Constitution du 25 février 1992 : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et dispose de l'administration et de la force armée ». Dans ses prérogatives de détermination et de la conduite de la politique nationale, les gouvernements du Mali ont mis les questions de la défense et de sécurité au cœur de leurs actions. En 2004, la loi n° 04-052/ du 23 novembre 2004 portant organisation générale de la défense fut adoptée et remplaça l'ordonnance n° 99-045/ P-RM du 1^{er} octobre 1999, ratifiée par la loi n° 99-050 du 28 décembre 1999 portant organisation générale de la défense nationale.

La défense nationale, aux termes de l'article 1^{er} de cette loi : « la défense nationale a pour objet d'assurer, en tout temps et en toutes circonstances, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie des populations contre toutes les formes d'agression ». La notion de la défense nationale porte donc sur le territoire et la population. Elle viserait ainsi à leur procurer certaine protection ou sécurité sans considération du moment ou du type de l'incidence. D'où son indifférence également à l'égard de la forme d'attaque. Peu importe la provenance de l'attaque, qu'elle soit terroriste ou menée par des groupes armés ou encore une cyberattaque, le mécanisme de la défense nationale serait mis en œuvre en cas de leurs survenances. La somme de ces éléments (la protection des citoyens et du territoire, au quotidien, contre tout type de menace ou d'attaque (...)) laisse paraître que la notion défense du territoire se rapproche à celle de la protection des infrastructures critiques.

Cependant, elle s'en distingue du fait de la non prise en compte de la notion des « biens et services ». Car la protection des infrastructures critiques porte sur, avant tout, des biens et services indispensables au bon fonctionnement des Etats⁸. La défense opérationnelle du territoire (DOT) s'apparente également à la protection des infrastructures. Le dernier aliéna de l'article 36 de la loi portant organisation de la

⁸ Sur ce point précis, voir A.-T. MURRAY, T.-H. GRUBESIC, *Critical infrastructure : reliability and vulnerability*, éd, Springer, Berlin Hedenberg., New York, 2007.

défense, sans pour autant la définir ou déterminer son objet, dispose : « En cas de mise en œuvre de la défense opérationnelle du territoire (DOT), l'autorité du chef d'état-major général des armées s'exerce sur la direction générale de la gendarmerie nationale et l'état-major de la garde nationale.

Le directeur général de la gendarmerie nationale et le chef d'état-major de la garde nationale deviennent ses conseillers pour les questions relevant de leurs attributions ». Le droit malien est essentiellement tributaire du système juridique français⁹. Ce dernier définit la DOT comme la participation des armées : « au maintien de la liberté et de la continuité d'action du gouvernement, ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation » (Code de la défense. -article R1421-1).

Nous l'avons vu dans la conception classique de la protection des infrastructures critiques qu'en France des plans étaient prévus en période de montée de tension pour qu'une surveillance, le plus souvent statique, soit assurée par les armées. Ainsi, ouvrages d'arts, infrastructures de transports, établissements énergétiques (centrales, lignes à hautes tensions, dépôts de gaz ou de carburant), ministères, etc. étaient gardés par les troupes de réserves appuyées par des éléments professionnels de police et surtout de gendarmerie (Jean-François Daguzan). Cependant, nous avons également vu que la perte de vigueur de la notion de la DOT avait forgée l'émergence de la notion PIC.

La notion d'équipements principaux conformément à l'article 3 de la loi précitée : « La mise en garde consiste en l'adoption et la mise en œuvre de certaines mesures propres à assurer la liberté d'action des pouvoirs publics, à diminuer la vulnérabilité des populations ou des équipements principaux et à garantir la sécurité des opérations de mobilisation ou de mise en œuvre des forces militaires ». Cet article important fait mention « équipements principaux » susceptible de

⁹ La DOT confiait aux militaires sur le sol français : la protection des installations militaires en tout temps ; d'assurer la protection du territoire national et de s'opposer à un éventuel ennemi à l'intérieur de celui-ci ; d'organiser les opérations de résistance militaire en cas d'invasion.

renvoyer à la notion d'infrastructures critiques. En ce sens que l'adjectif « principaux » accolé au substantif « équipements », est interprétable et pourrait ainsi désigner un bien particulièrement important, essentiel au fonctionnement d'une société dont il convient de réduire sa vulnérabilité. Cette interprétation donne lieu ainsi à la conception des pays francophones qui, sur la notion des infrastructures critiques, traduisent « critical infrastructure » par « infrastructures essentielles ou vitales ».

Les équipements principaux, aux termes de cet article, ne sont pas spécifiés. Ce qui donne lieu à deux interprétations possibles. Au sens restrictif, ces équipements renverraient aux installations, aux systèmes et des armes des forces armées. Cette interprétation est réductrice car elle ne prend pas en compte un grand nombre de domaines (ou secteurs) des infrastructures critiques. Au sens large, ces équipements principaux peuvent également désigner dans notre contexte tout bien, peu importe sa nature, qu'ils soient publics ou privés indispensables au fonctionnement d'une société.

Quelle qu'en soit l'interprétation, cet article a le mérite de renvoyer à la notion d'infrastructures critiques, si les mécanismes de la mise en garde sont mis en œuvre c'est-à-dire que l'application de la mise en garde devrait aboutir à la protection de certains équipements considérés comme important pour la société. Mais il présente le défaut de se rattacher à un autre concept (mise en garde) et la non mention de l'expression infrastructure critique. D'où la nécessité de réglementer la protection des infrastructures critiques par voies législatives ou réglementaires. En tout état de cause la protection juridique des infrastructures critiques doit s'étaler sur le respect d'un certain nombre de principes directeurs et correcteurs qui sont : la subsidiarité, la complémentarité, la confidentialité, la coopération des acteurs concernés et la proportionnalité¹⁰.

¹⁰ J. BOULANGER, « Principes généraux du droit et droit positif », in *Etudes offertes à Georges Ripert*, LGDJ, 1950, T. 1, p. 52, et J. BOULOUIS, « Les principes généraux du droit (aspects de droit international public) », *RIDC*, 2^{ème} vol, 1980, p. 263 et s.

- La nécessité de réglementation de la PIC

Compte tenu de la montée en puissance des attaques terroristes, il est d'une extrême urgence d'opter pour toute synergie d'action visant à atténuer cette menace terroriste d'où la nécessité d'adopter des réglementations pour la protection des infrastructures critiques. En effet, l'une des plus grandes menaces à laquelle les infrastructures critiques au Mali font face est sans nul doute la menace terroriste ou djihadiste, comme en témoigne les attaques contre les camps militaires, barrages et autres biens culturels. C'est pourquoi il est urgent que les puissances publiques encadrent juridiquement la protection des infrastructures critiques. A cet égard, aux termes de l'article 73 de la Constitution du 25 février 1992, l'initiative législative appartient concurremment au gouvernement et aux membres de l'Assemblée nationale.

Toutefois, en pratique la majorité des lois adoptées sont issues des projets gouvernementaux, ce qui est conforme à la logique des institutions de la 3^{ème} République, où c'est au gouvernement qu'il appartient de déterminer et de conduire la politique de la nation (art. 53). Ainsi l'initiative législative, au même titre que le pouvoir réglementaire, est un des instruments essentiels qui permet au gouvernement d'atteindre ses objectifs.

Une réglementation de la protection des infrastructures critiques devra tenir comptes de quelques éléments clés, communs aux législations antérieures pour ensuite s'adapter à la réalité malienne notamment : la définition des concepts : infrastructures critiques, infrastructures critiques nationales, infrastructures critiques locales, la protection des infrastructures critiques, la criticité, la vulnérabilité, le risque... ;

Quel intérêt pour définir les concepts ? Nous faisons, ici, écho à la réponse donnée par le doyen Gérard Cornu : « le sens des mots appartient à la langue. Leur signification est une donnée usuelle pour ceux qui, naturellement, parlent la langue et pour ceux qui, méthodiquement, recueillent le sens des mots dans des dictionnaires ; la définition lexicale est, de plus une activité scientifique [...]. Le fait est que beaucoup de mots ont plusieurs sens et que certain n'ont pas une définition évidente. La polysémie et l'ambiguïté sont

d'irréductibles phénomènes de langage, incidents ou accidents de la communication linguistiques. Parmi d'autres interventions étatiques en matière de langage, la définition légale pourrait avoir au moins pour fonction -et justification- de dissiper l'équivoque et l'obscurité. De la part du législateur, souverain, elle est choix et clarification. Sélective, elle fait émerger le sens qu'elle, au moins pour l'effet de droit qu'elle détermine. Elle privilégie un sens parmi d'autres. Médiatrice, elle énonce, sous une forme intelligible, le sens d'un mot d'entendement difficile. Le postulat de la définition, [...], est de rendre limpide le sens d'un mot par l'emploi, dans son énoncé, des termes connus ou expliqués... ».

-Les procédures d'identification, de recensement et de désignation des infrastructures critiques

L'intérêt pour la détermination des processus à suivre pour lister les infrastructures critiques se justifie par le souci du respect du principe de la légalité. Les autorités, en édictant des règles de procédure, circonscrivent leurs domaines d'intervention et déterminent les rôles des différents acteurs intervenants dans cette procédure. Respectueuses des règles qu'elles fixent, elles éviteraient ainsi l'arbitraire en n'octroyant pas la qualité d'infrastructures critiques à une infrastructure qui ne l'est pas.

. Dégager les mesures internes de sécurité des infrastructures critiques et définir les mesures externes de protection des infrastructures critiques. Une protection des infrastructures critiques n'est efficace que si leurs propriétaires ou leurs exploitants sont soumis au respect de certaines mesures de sécurité. Pour ce faire, il est nécessaire de connaître les risques et vulnérabilités auxquels les infrastructures critiques sont confrontées pour adopter des dispositifs de sécurité idoines qui s'imposent. Ainsi l'analyse et les mesures qui en découlent devront être documentées. Mais cette documentation exige une confidentialité toute particulière, elle ne doit en effet être accessible qu'à un groupe limité d'employés au sein de l'entreprise. Il doit émaner clairement des documents que l'exploitant a pris les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de l'entreprise et des installations.

. Evaluer la mise en œuvre de ces mesures. Il faudrait également que les autorités s'assurent de la mise en œuvre de ces mesures, c'est ce qui justifie d'ailleurs l'utilité d'institutionnaliser la protection des infrastructures critiques en mettant place un comité spécial de la protection des infrastructures critiques.

. Engager la responsabilité des auteurs de destruction ou de détérioration des infrastructures critiques. A cet égard, la première résolution du conseil de sécurité de l'ONU résolution 1373 (2001) sur la protection des infrastructures critiques contre les attaques terroristes, rappelle dans son article 3 : « il a décidé que tous les États devaient ériger les actes de terrorisme en infractions graves dans la législation et la réglementation nationales et demande à tous les États Membres de veiller à affirmer la responsabilité pénale de ceux qui perpétuent des attaques terroristes visant à détruire les infrastructures essentielles ou à les rendre inutilisables, ou qui se livrent à des activités de planification, de formation, de financement ou de soutien logistique en lien avec ces attaques »¹¹.

B. Perspectives institutionnelles

Tout comme les Etats-Unis ou l'Union européenne, nombreux sont les pays ou organisations qui ont créé des organes chargés d'assurer la protection de leurs infrastructures. Dans un contexte malien, marqué par la crise multidimensionnelle où des attaques contre les infrastructures essentielles, contre les camps des forces armées nationales et étrangères sévissent au quotidien, la nécessité de créer un tel organe est plus que nécessaire en vue d'assurer la protection des infrastructures critiques nationales. Après avoir évoqué la nécessité de créer un organisme spécial pour la protection des infrastructures critiques au Mali, nous évoquerons les attributions ou missions dévolues à cet organe.

¹¹ La résolution du Conseil de sécurité de l'ONU (1373 (2001) sur la protection des infrastructures critiques contre les attaques terroristes, ([http://undocs.org/fr/S/RES/1373\(2001\)](http://undocs.org/fr/S/RES/1373(2001))).

- *La nécessité de la création d'un comité spécial pour la P.I.C.*

L'incendie du site de construction, près de la ville de Djenné, du barrage-pont destiné à relier l'est et l'ouest de la ville à travers les deux rives du Bani et un affluent du fleuve Niger est un exemple illustratif parmi tant d'autres¹². En effet, les infrastructures critiques au Mali, qu'elles soient économiques ou stratégiques telles que les barrages, banques, les camps militaires etc. ou culturelles (symboliques) telles les mosquées de Tombouctou ou de Djenné font l'objet d'attaques terroristes.

Si les menaces d'attentat terroristes ou djihadistes ont conduit les dirigeants occidentaux et d'autres à prendre conscience de la nécessité de protéger leurs infrastructures critiques, dans un contexte malien marqué par l'insécurité depuis 2012, la nécessité de créer un organisme dont la mission principale serait de protéger les infrastructures critiques s'impose.

Le terme « institution » désigne « une organisation sociale, créée par un pouvoir, dont l'autorité et la durée sont fondées sur l'acceptation par la majorité des membres du groupe de l'idée fondamentale qu'elle réalise, et qui repose sur un équilibre de forces ou une séparation de pouvoirs. En assurant une expression ordonnée des intérêts adverses en présence, elle assure un état de paix sociale qui est la contrepartie de la contrainte qu'elle fait peser sur ses membres » selon Maurice Hauriou. L'institution, dans cette perspective, correspond à une partie des institutions-organes définies ci-dessus.

¹² Une trentaine de djihadistes présumés ont attaqué jeudi 8 mars un chantier d'un barrage à une dizaine de kilomètres de Djenné dans le centre du Mali. Selon le responsable des travaux, présent au Mali de l'attaque, ils ont regroupé les travailleurs du site, dont des Sud-Coréens et des nationaux et leur ont demandé de partir. Puis ils détruisirent « le chantier par le feu ». Le coût initial de l'ouvrage était estimé à 35 milliards de francs CFA (52 millions d'euros). Voir : Mali : « le site de construction d'un barrage incendié par des présumés djihadistes près de Djenné » Publié le 9 mars 2018 à 12h 00 par *Jeune Afrique* avec AFP, mis à jour le 09 mars 2018 à 17h 48 sur le site www.jeuneafrique.com, consulté le 15/10/2019.

La création d'un organisme chargé de la protection des infrastructures critiques est l'œuvre du pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif dans sa quête d'assurer la défense du territoire et la protection des citoyens doit prendre des initiatives qui s'imposent, qui promeut la réalisation de cet objectif. Cependant la création d'un tel organisme doit être acceptée par les puissances publiques et fondée sur la conviction que sa création pourrait apporter une contribution significative dans la politique de la sécurité globale. En effet, la doctrine de la « sécurité globale » renvoie d'abord à la mise en question de la relation entre politique de sécurité et activités militaires (Winkler, 2004). Il ne s'agit plus de lutter seulement contre des ennemis extérieurs clairement identifiés (les terroristes et djihadistes) mais aussi contre des vulnérabilités inhérentes à la société civile, qui ne s'expriment plus en termes de conflits mais en termes de risques.

Cette remise en question bouleverse également l'idée selon laquelle la sécurité serait seulement liée à des circonstances extraordinaires, comme les guerres par exemple. La protection des infrastructures critiques renvoie à une vision de la sécurité au quotidien, qui n'est pas la sécurité de la nation mais la sécurité des citoyens et du monde économique (Foot, 2004). Elle atteste du passage d'un système de sécurité réactif, en réponse à une agression, à un système de sécurité préventif (Houska, 2004). Bref, la création d'un organe dédié à la protection des infrastructures critiques participera à la prise en compte de la protection des citoyens et de leurs biens en leur offrant une sécurité au quotidien, une sécurité préventive contre les risques et vulnérabilités inhérents à notre société, en définissant la stratégie nationale de protection des infrastructures critiques.

En outre, la création d'un tel organe devra permettre de concilier les intérêts de divers acteurs impliqués dans la protection des infrastructures critiques. A cet effet, interviennent dans la protection des infrastructures critiques, les propriétaires, les exploitants, les autorités étatiques et les collectivités territoriales. Ces derniers ne partagent pas forcément les mêmes intérêts. Le propriétaire étant le plus souvent soucieux de son bien, l'exploitant n'a d'intérêt que le profit qu'il espère tirer de l'utilisation du bien, l'Etat qui aspire à la protection de ses citoyens mais aussi de tirer profit de la propriété et

l'exploitation du bien en question. La protection de l'infrastructure nécessitant toujours des charges supplémentaires pour les opérateurs économiques, il y'a lieu de dire que les intérêts divergeront. L'organisme spécial en question devra donc permettre d'ordonner les « intérêts adverses en présence ».

Elle assure un état de paix sociale qui est la contrepartie de la contrainte qu'elle fait peser sur ses membres.

- Les attributions du comité spécial

Le comité spécial pourrait être responsable par exemple, de l'identification, du recensement, de l'évaluation, de la mise en place de normes de base pour la protection des infrastructures critiques. L'objectif final est de mettre en œuvre un ensemble de politiques de protection des infrastructures critiques, fondées sur la compréhension et l'évaluation de la vulnérabilité du Mali vis-à-vis des services fournis par ces infrastructures.

Identification : il s'agit d'abord de définir des indicateurs de criticités en fonction de leur degré de vulnérabilité et qui permettront d'identifier clairement les infrastructures critiques au Mali. Aussi faudra-t-il les classer afin de définir les priorités en matière de protection. Et compte tenu de la grande diversité des infrastructures critiques, une politique sectorielle serait recommandée.

Recensement : il consistera à dénombrer et cartographier les infrastructures critiques en fonction des critères suivants : le nombre potentiel de victimes ; l'incidence potentielle économique ; l'incidence potentielle environnementale ; l'incidence potentielle sur la population (effet psychologique par exemple).

Evaluation : il est question ici d'analyse de vulnérabilité permettant de dresser le bilan de leurs points faibles. Il peut s'agir des composantes physiques d'une infrastructure (bâtiments, installations, etc.), ses éléments humains (personnel, visiteurs, etc.) ou ses moyens informatiques. Une évaluation de la vulnérabilité peut également être générale ou fondée sur des scénarios spécifiques.

Mesures de protection : l'ensemble des mesures de sécurité interne et externe visant à empêcher la survenance ou en cas de survenance

diminuer l'impact des dommages pouvant affecter la vie de la population ou la continuité de l'état.

Il convient de préciser que le rôle du comité pourrait être plus étendu. Mais, pour une meilleure réussite de sa mission, il devra se faire épauler par les autorités sectorielles ainsi que par les exploitants des infrastructures critiques.

II. Etude de cas d'une infrastructure critique : le barrage de Markala

Plus qu'un ouvrage hydraulique, le barrage de Markala est un véritable monument, un symbole historique. Sa classification en tant qu'infrastructure critique tient d'une part de son caractère symbolique (selon les textes du « the National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets (désormais Key Resources) » les Etats Unis considèrent également les cibles symboliques comme infrastructures critiques et d'autre part, par son caractère vital. C'est-à-dire que toute rupture, dysfonctionnement, détérioration, destruction du barrage pourrait sérieusement porter atteinte à la vie de plusieurs personnes, à la sécurité alimentaire nationale, à l'économie nationale...

Assurément, la destruction du barrage de Markala sera une catastrophe qui aura un effet dévastateur tant en termes de pertes de vies humaines que sur les plans social, économique, écologique, politique voir même communautaire.

A. Présentation et historique du barrage de Markala

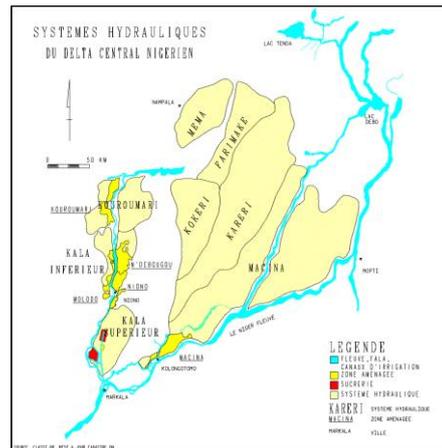
Situé à Markala dans la région de Ségou, le pont barrage hydraulique de Markala est également connu sous le nom de barrage de Sansanding en référence au village où sa construction était initialement prévue. Ainsi, plus de soixante-dix ans après sa construction, ce barrage a acquis au fil du temps une certaine notoriété dû à son histoire et à son évolution. Autorisé par décret du 29 juin 1919, la construction du pont barrage de Markala a commencé en 1934 pour s'achever le 30 juin 1947. Le projet a été élaboré par Monsieur Bauzil, ingénieur des ponts et chaussées sous la direction de Monsieur Béline, ingénieur spécialiste de l'hydraulique agricole. Et un

établissement appelé Office du Niger fut initié pour gérer la vallée du Niger (l'administration, la mise en valeur...).

En effet, l'Office du Niger a été institué par l'article 1^{er} du décret présidentiel du 5 janvier 1932 du président Paul Doumer : « Il est institué en Afrique Occidentale Française, sous le nom d'Office du Niger, un établissement public doté de la personnalité civile et de l'aménagement et de la mise en valeur de la vallée du Niger. Le siège de cet Office est à Ségou (Soudan Français)... »

Les travaux préliminaires ont été exécutés par les militaires du génie et de l'artillerie coloniale affectés au service temporaire des irrigations du Niger (S.T.I.N.), lesquels ont été relayés par un consortium d'entreprises comprenant : la Société nationale des travaux publics (SNTP), les établissements Meunier Gogez et la Société de construction des Batignoles. Le consortium a mené à bonne fin le reste des travaux en utilisant les travailleurs de la deuxième portion du contingent. La direction de ses chantiers était alors assurée par Monsieur Vieille, ingénieur des arts et métiers. Il convient de noter que sa réalisation a été faite dans le cadre de travaux forcés de milliers de travailleurs provenant de tous les pays de l'Afrique occidentale française. Et bon nombre d'entre eux y trouvèrent la mort.

L'objectif était selon les premiers projets élaborés, de satisfaire aux besoins d'approvisionnement en coton des industries textiles françaises qui connaissaient de nombreux revers... Repris en main par les autorités maliennes à l'indépendance du pays en 1960, l'Office du Niger est réformé et la culture du coton y est abandonnée au profit du riz. Aujourd'hui, l'Office du Niger est toujours l'exploitant et le responsable (de la gestion administrative, technique, maintenance...) de l'infrastructure hydraulique du barrage, avec comme nouvel enjeu d'augmenter la production de cette zone pour satisfaire les besoins alimentaires du Mali mais aussi pour produire des denrées à destination des autres pays de la sous-région.



B. La vulnérabilité du barrage de Markala

Les recherches menées sur le terrain les 23 et 24 septembre à Ségou et Markala ont permis de mieux appréhender l'importance et l'entendu de cette infrastructure. En effet, les visites étaient articulées autour de rencontres avec les différents acteurs liés à l'exploitation, la sécurisation et à l'administration du barrage. Il s'agit entre autres de la légion de la gendarmerie nationale de Ségou, du commandement de la zone militaire de Ségou, du service juridique de la direction générale de l'Office du Niger à Ségou, du responsable de l'infrastructure hydraulique du barrage à Markala, de la brigade de la gendarmerie nationale à Markala...

Une analyse sommaire de la criticité du barrage nous permettra de mettre en évidence quelques failles du dispositif de sécurité du barrage. Les enjeux et défis mettrons en exergue d'autres aspects non moins importants qui doivent être pris en compte.

- Analyse de « criticité » du barrage

Il existe plusieurs types de risques auxquels le barrage pourrait être exposé tels que : les risques naturels (inondation, séisme), cyberattaque. Cependant la survenance de ces risques est peu probable. C'est pourquoi nous avons axé notre analyse sur les risques

de types attaques terroristes. En effet, en février 2017 une attaque terroriste a été perpétrée contre le point A (il s'agit du point qui donne naissance aux canaux du Macina, du Sahel et de Costes-Ongoïba). Cette attaque a fait un blessé parmi les gendarmes. Et le point fut investi par les assaillants pendant plusieurs heures, avant d'y être délogé par les militaires venus en renfort de Ségou.

Il est apparu lors de nos recherches sur le terrain, que le barrage de Marakala est *un ouvrage contenant des forces dangereuses*, selon un haut gradé militaire. Par conséquent, sa sécurisation fait partie d'un plan global de sécurité établie par le décret n°2019-0200/PRM du 08 mars 2019 instituant l'opération DAMBE. En ce qui concerne la vulnérabilité du barrage, elle pourrait être liée soit aux services ou aux personnes.

Les Services : lors de notre visite sur le terrain, il nous a été confirmé par plusieurs sources concordantes que le système de vidéosurveillance ne fonctionnait pas depuis plusieurs mois. Qu'il serait difficile et voir même impossible d'actionner certaines vannes mobiles du barrage. Nous avons pu constater avec grand regret que tous les véhicules de services de l'escadron de la gendarmerie étaient en panne, sachant que cet escadron de gendarmerie est chargé de la sécurité du barrage. Le pont-barrage de Markala sert à relier les deux rives du fleuve. Il est fréquenté par des véhicules poids lourds parfois hors gabarit comme nous expliquait un responsable de l'escadron de gendarmerie.

Les personnes : le premier élément notable ici est le manque d'effectif de l'Escadron de gendarmerie. Nous avons constaté que les consignes de sécurité n'étaient pas respectées. Par exemple, nous avons vu un groupe de pêcheur au pied du barrage. Or, l'article 1 de l'arrêté n° 371/E.F du 3 février 1955 interdisant la pêche au voisinage de barrage de Sansangding (la pêche est interdite toute l'année en aval et sur une zone s'étendant d'un kilomètre en amont, à un kilomètre en aval du barrage...). Il est à rappeler que cet arrêté était toujours en vigueur au moment de ce constat. Enfin, le scénario de destruction du pont barrage par un camion bourré d'explosifs (en pleine période de cru) fera très certainement des milliers de morts et de déplacés.

- *Les enjeux et défis*

Il s'agit avant tout, de préserver la vie des 364 871 d'habitants de Niono soit 59 080 ménages, de Macina compte 236 077 habitants soit 40 826 ménages (selon *l'Annuaire Statistique du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Population* édition 2015) et ce, sans compter les nombreux villages, usines de sucrerie... En outre, il est également question de préserver nos forces de défense et de sécurité car il est clair que nous n'avons ni les ressources humaines ou matérielles à faire face aux conséquences de la destruction totale ou même partielle de ce barrage.

Ensuite, il faut reconnaître que les autorités publiques consentent beaucoup d'effort pour maintenir le barrage à un niveau de services acceptables. Pour preuve elles ont investi un milliard de franc cfa en 2018 pour la réhabilitation et la sécurité de ce barrage. Mais il conviendrait également de souligner que les enjeux sont tels qu'il ne suffit pas d'investir de l'argent. Encore qu'il faille mettre en place un véritable mécanisme qui prendra en compte certains aspects cruciaux c'est-à-dire, d'identifier le besoin, d'analyser avant d'investir, de contrôler la mise en œuvre, de mettre en place un programme de suivi...

Un autre défi majeur est l'ouverture d'un autre pont afin de réserver le pont barrage à un but exclusivement hydraulique. Cela prolongera la durée de vie du barrage et mettra l'ouvrage à couvert de bon nombre de menaces. Les défis sont nombreux et pourraient entre autres concerner les aspects sociaux, économiques, sécuritaires... il est important de concilier les visions stratégiques et celles sociologiques. C'est-à-dire qu'il faudra sensibiliser la population riveraine sur les enjeux liés à l'inobservation des règles de sécurité d'une part et, d'autre part, créer des activités ou conditions favorisant un développement économique de la zone. Enfin, le plus grand des défis à relever reste prioritairement sécuritaire. Et cette menace pèse sur le développement social, économique, politique et même la sécurité alimentaire.

*

Les concepts de développement économique, social, politique etc. sont conditionnés d'abord à la Sécurité. C'est pourquoi, il est aujourd'hui important d'encadrer juridiquement les infrastructures critiques au Mali. Dans le premier temps, en se fondant sur les modèles des différents pays occidentaux, il apparait qu'il existe plusieurs conceptions autour de la notion de « protection des infrastructures critiques ».

D'abord une divergence quant à la conception de la genèse de cette notion. Pour les tenants de la conception classique, la protection des infrastructures critiques est une pratique ancienne qui trouve sa racine dans l'histoire à travers la défense du territoire et des citoyens. Cette conception tend à rendre universel la notion de la protection des infrastructures critiques, en ce que toutes les sociétés ont prévu, pendant un certain moment donné de leur histoire, des plans et mesures afin de réduire les impacts des agressions de leurs adversaires ou conquérants en protégeant les palais royaux, les infrastructures militaires et autres sites névralgiques. A cet égard l'histoire des empires du Mali et de ses vaillants guerriers sont élogieux en matière d'illustration de la défense du territoire et la protection de ses citoyens contre non seulement les adversaires internes mais aussi contre les colons arabo-musulmans et occidentaux. Cependant, force est de reconnaître que la protection des infrastructures critiques telle qu'acceptée aujourd'hui trouve son fondement aux USA face la menace terroriste, à travers *the executive order 13010* qui donne pour la première fois une définition à ladite notion et institua également une commission chargée d'assurer la protection des infrastructures critiques. C'est ainsi qu'une grande majorité des pays développés ont emboité le pas derrière le Etats-Unis pour se protéger de la menace désormais universelle qu'est le terrorisme.

La seconde partie de notre étude portait sur une réflexion autour du cadre juridique de la protection des infrastructures critiques au Mali. Nous avons mis l'accent sur la nécessité de réglementer la protection des infrastructures critiques avant de l'illustrer avec un cas

d'étude qui portait sur le barrage de Markala. En ce qui concerne la nécessité de la réglementation de la protection des infrastructures critiques, il ressort que la création d'un organe spécifique dédié à la protection des infrastructures critiques est un préalable pour parvenir à une meilleure protection des infrastructures critiques. En effet, les attaques contre les infrastructures critiques (barrage de Djenné, de Markala, les camps militaires etc.) démontraient la nécessité de la création d'un tel organe. Cette création devra participer à la prise compte de la protection des citoyens et de leurs biens en leur offrant une sécurité au quotidien, une sécurité préventive contre les risques et vulnérabilités inhérents à notre société. Car il aura pour mission principale de définir la stratégie nationale de la protection des infrastructures critiques.

Dans le cadre de la définition de stratégie nationale de PIC, une législation en matière de protection des IC est importante pour légitimer les actions des pouvoirs publics en la matière. S'agissant de l'étude de cas portant sur le barrage de Markala, il ressort que ce dernier est une infrastructure critique au regard des différentes conceptions en ce qui concerne la PIC- la conception américaine qui considère comme infrastructures critiques non seulement celles qui revêtent une importance capitale pour l'économie et la sécurité publique mais aussi celles qui sont symboliques - la conception française qui ne limite la protection des infrastructures critiques qu'aux opérateurs, secteurs (ou zones) qui ont une importance vitale pour l'économie française. Et le barrage de Markala, infrastructure critique, mérite une attention particulière en matière de sa protection.

Dans cette perspective, il convient de renforcer la coopération entre les Etats concernés. Les récentes attaques terroristes¹³ témoignent l'impérative nécessité d'améliorer le système de PIC et

¹³ Par ces attaques, on peut citer celles qui ont frappé la Belgique (attentat perpétré à l'aéroport de Bruxelles le 22 mars 2016), la Turquie (attentats perpétrés à Ankara en février-mars 2016, et attentat perpétré à la bombe à l'aéroport international d'Istanbul en juin 2016) et l'Iraq (attaque contre une usine chimique dans la ville de Taj perpétrée le 11 mai 2016), l'attaque contre Grand Bassam en Côte d'Ivoire...

d'intensifier la coopération internationale dans ce domaine. En tout état de cause, il faut prévoir dans les jours à venir, un plan national de protection des infrastructures critiques.

**EFFET DE L'INSTABILITE POLITIQUE ET DE LA VIOLENCE SUR
LA CROISSANCE ECONOMIQUE DANS L'UEMOA : UNE
ANALYSE MICROECONOMIQUE**

**OUMAROU DAN BAKI Abdoul Azizou,
doctorant au CEGLA, centre de Niamey
Université Abdou Moumouni de Niamey**

***Résumé :** L'objectif de cette recherche est de déterminer l'effet de l'instabilité politique et violence sur la croissance économique dans la zone UEMOA, par ailleurs, nous allons déterminer l'effet de la croissance économique sur l'instabilité politique et la violence ainsi que les facteurs influençant ce phénomène.*

Pour atteindre ces objectifs, nous avons utilisé le modèle d'équations simultanées estimé par la méthode multiniveau à équations simultanées. Cette méthode permet de résoudre le problème d'hierarchisation des données (combinaison des données macro et micro).

Les résultats de cette étude montrent que l'instabilité politique et violence influence négativement la croissance économique. Elle entrave tout processus de développement en empêchant les résidents de s'investir pleinement dans les activités génératrices du revenu comme le commerce, l'agriculture, le tourisme dans les zones à risques. En revanche, la croissance économique dans l'UEMOA augmente l'instabilité politique et la violence du fait de la disproportion en termes de redistribution des richesses par les autorités politiques qui crée de plus en plus de frustrés. Cette situation, est fréquemment observée dans les zones riches en ressources minières.

Ainsi, nous recommandons de mettre en place une approche participative et inclusive, de promouvoir l'emploi aux jeunes, de respecter strictement la Constitution et surtout de mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté.

Mots clés : UEMOA, Instabilité politique et violence, Croissance économique, méthode multiniveau à équations simultanées, analyse microéconomique

Abstract: *The objective of this research is to determine the effect of political instability and violence on the economic growth in WAEMU, in addition, we will determine the effects of the economic growth on political instability and violence and as well as the factors influencing this phenomenon.*

To achieve these goals, we used the simultaneous equations model estimated by the multilevel simultaneous equations method. This method permits to solve the hierarchical data problem (combination of macro and micro data).

The results of this study show that, the political instability and violence influence the economic growth negatively. It blocks any development process by hindering the residents to be fully invested in the generating income activities like the trade, agriculture, tourism in the risks localities. On the other hand, the economic growth in the WAEMU increases the political instability and violence because of disproportion of richness redistribution by the political authorities which creates more and more frustrated persons. This situation is frequently observed in the areas rich in mining resources.

Thus, we recommend: to set up a participative and inclusive approach, to promote employment to the young people, to respect strictly the constitution and especially to emphasis on the poverty reduction.

Key words: *WAEMU, political Instability and violence, Economic growth, multilevel simultaneous equations method, microeconomic analyze*

Instabilité politique et violence est une question préoccupante dans la zone UEMAO, ce que vit la population au quotidien. La guerre menée contre la secte *Boko Haram* au Niger et contre les djihadistes sur les frontières du Burkina Faso, Mali et Niger en sont des exemples concrets. Cette situation crée des psychoses à la population résidente conduisant le plus souvent à l'exode ou aux migrations intra, inter et extra africaines et aussi l'abandon des sites touristiques. Selon le haut-commissariat des Nations unies, plus de 65 millions de personnes ont été déplacées contre leurs volontés à la fin de l'année 2016 et en 2019.

Les statistiques de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés montrent en 2019, 79,5 millions de personnes déplacées à travers le monde (UNHCR, 2019). Selon cette dernière au moins 54 000 Maliens se sont réfugiés au Niger. Ce dernier compte en 2019 plus de 450 000 réfugiés et déplacés fuyant les djihadistes et bandits armés. Ces réfugiés sont les ressortissants du Nigeria, du Mali et du Burkina Faso.

L'instabilité politique et la violence peuvent être assimilées aux révolutions populaires, aux coups d'Etats, aux attaques terroristes, aux rébellions, aux guerres civiles, aux guerres ethniques et à toutes les autres tensions sociales. Selon Londregan et Poole (1990) et Alesina et *al.*, (1996), l'instabilité politique est définie comme la proportion du changement dans le pouvoir exécutif. Tandis que Venieris et Gupta (1986), Gupta (1991) et Alesina et Perotti (1996) définissent l'instabilité politique par un indice composite constitué des manifestations, les meurtres politiques, les coups d'Etat, les guerres civiles et toute action politique violente. Quant à la violence, elle prend en compte les tensions sociales comme le crime, le vol et tout autre atteinte à la sécurité humaine.

La majeure partie des recherches scientifiques a montré un effet négatif et significatif de cette pandémie sur la croissance économique des nations. En effet, les chercheurs comme Alesina et Tabellini (1989), Özler et Tabellini (1991), Cukierman et *al.* (1992) montrent que l'instabilité politique réduit l'horizon temporel des investisseurs et celui des décideurs politiques. En plus, Fosu (1992) affirme qu'elle augmente le risque de perte de capital qui conduit sans nul doute à la baisse des investissements. Etant donné que l'investissement est le point central de la croissance économique, cette situation ne laisse pas invariant la croissance de ces pays. A cet effet, Makrem et Faycel (2018) affirment que l'instabilité politique a des effets néfastes sur la croissance comme : la baisse de l'investissement, la détérioration des performances à l'exportation et les difficultés de financement des projets privés et publics. En plus, Alesina et Perotti (1996) affirment que l'instabilité politique causée par des inégalités des revenus peut conduire à l'incertitude par rapport à l'environnement politique et social qui peut nuire à la croissance en réduisant l'investissement.

Ainsi, des chercheurs comme Khan et Saqib (2011) indiquent que l'instabilité politique ne favorise pas la mise en œuvre de politiques cohérentes, ce qui affecte l'efficacité du gouvernement et diminue sa résilience aux chocs qui conduit finalement à une inflation volatile. En outre, Aisen et Vejia (2013) estiment que les pays politiquement instables sont souvent sensibles aux chocs politiques, qui conduisent à des politiques monétaires et budgétaires discontinues et de forte volatilité de l'inflation. Vu cette situation alarmante, les diagnostics et la proposition des issues de sorties sont plus que nécessaire pour le bien-être de la population. Ainsi, une analyse approfondie pour un développement et une paix durables s'impose.

L'objectif de cette recherche est de déterminer l'effet de l'instabilité politique et violence sur la croissance économique dans la zone UEMOA afin de faire ressortir le niveau d'implication de ces instabilités sur le développement économique et de faire un état de lieu de toutes ces situations qui ne laissent pas invariant toutes les politiques de développement. Par ailleurs, nous déterminons l'effet de la croissance économique sur l'instabilité politique et violence ainsi que les facteurs influençant ce phénomène.

I. Méthodologie

Le modèle multiniveau à équation simultanée est utilisé pour une estimation économétrique à cause de la hiérarchisation des données. La base est constituée des variables macros et micros. Cette combinaison nécessite obligatoirement l'utilisation de ce modèle, car l'utilisation du modèle simple conduit sans nul doute à surestimer les estimateurs. Cela est confirmé par Bressoux (2007).

A. Données de l'étude

Les données utilisées dans cette recherche sont d'Afro-Baromètre et les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale. L'enquête d'Afro Baromètre est réalisée dans 34 pays d'Afrique sur les caractéristiques socioéconomiques de la population et les indicateurs de la gouvernance au niveau individuel. Les données sélectionnées sont de tous les pays de la zone UEMOA, excepté la Guinée Biseau

par manque de ses données dans la base. Les données microéconomiques sont de l'enquête d'afro-baromètre 7ème tours, disponible sur leur site internet « www.afrobarometer.org » et les données macroéconomiques sont de world wide governance indicators de la banque mondiale, disponibles sur leur site internet aussi « <http://databank.worldbank.org> ». Ainsi, les pays pris en compte par l'étude sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. La taille de l'échantillon est de 8 400 personnes.

B. Spécification du modèle économétrique

La présentation du modèle multiniveau à équations simultanées

$$\left\{ \begin{array}{l} g_{ij} = \alpha_{0j} + \alpha_{1j}IPV_{ij} + \alpha_{ij} \sum X_{ij} + \varepsilon_{ij} \\ IPV_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j}g_{ij} + \beta_{ij} \sum Z_{ij} + \mu_{ij} \\ \alpha_{0j} = \alpha_{00} + \varepsilon_{0j} \\ \alpha_{1j} = \gamma_{10} + \varepsilon_{1j} \\ \beta_{0j} = \beta_{00} + \mu_{0j} \\ \beta_{1j} = \delta_{10} + \mu_{1j} \end{array} \right.$$

Avec g_{ij} le taux de croissance du PIB par habitant, centré réduit, de l'individu i dans le pays j ; IPV_{ij} la variable instabilité politique et violence relative à l'individu i dans le pays j ; X_{ij} le logarithme des variables susceptibles d'influencer la croissance économique; Z_{ij} les variables susceptibles d'influencer l'instabilité politique et violence; ε_{ij} et μ_{ij} les termes d'erreurs relatifs aux deux équations et enfin α_{ij} et β_{ij} les vecteurs des constantes mixtes.

II. Résultats et discussions

Les sous points suivants feront l'état de lieu des statistiques descriptives et économétriques des variables prises en compte dans

l'étude. Ces statistiques permettent de voir l'évolution et les caractéristiques de l'instabilité politique et violence et croissance économique dans la zone d'étude.

A. Statistiques descriptives

Cette partie développe les statistiques descriptives des différentes variables d'étude par rapport à l'instabilité politique et violence.

Tableau 1 : statistiques descriptives des variables utilisées

Variables explicatives	Instabilité politique et violence				Total
	Oui	%	Non	%	
Niveau de vie					
Riche	48	13,64	304	86,36	352
Moyen	227	8,58	2 419	91,42	2 646
Pauvre	269	8,88	2 759	91,12	3 028
Pauvre absolu	229	9,83	2 100	90,17	2 329
Religion					
Chrétien	164	6,47	2 372	93,53	2 536
Musulman	562	11,43	4 355	88,57	4 917
Autres	53	5,60	894	94,40	947
Niveau d'instruction					
Aucun	493	12,85	3 342	87,14	3 835
Primaire	174	9,52	1 654	90,48	1 828
Secondaire	89	4,37	1 947	95,63	2 036
Universitaire	23	3,28	678	96,72	701
Age					
18-25	191	8,76	1 990	91,24	2 181
26-35	206	8,67	2 170	91,33	2 376
36-45	161	9,71	1 497	90,29	1 658
46-55	110	9,57	1 040	90,43	1 150
56-65 ?././ ?/	68	10,71	567	89,29	635
65 +	43	10,75	357	89,25	400
Localité de provenance					
Urbain	238	7,77	2 826	92,23	3 064

Effet de l'instabilité politique et de la violence sur la croissance économique

Rural	541	10,14	4 795	89,86	5 336
Confiance à la justice					
Non confiant	349	5,94	5 526	94,06	5 875
Confiant	430	17,03	2 095	82,97	2 525
Sexe					
Homme	282	6,72	3 914	93,28	4 196
Femme	497	11,82	3 707	88,18	4 204
Victime de la corruption					
Non	697	10,01	6 268	89,99	6 965
Oui	82	5,71	1 353	94,29	1 435
Pays					
Bénin	34	3	1 166	97	1 200
Burkina Faso	159	13	1 041	87	1 200
Côte d'Ivoire	66	6	1 134	94	1 200
Mali	74	6	1 126	94	1 200
Niger	118	10	1 082	90	1 200
Sénégal	238	20	962	80	1 200
Togo	90	7	1 110	93	1 200

Source : auteur à partir des données d'Afro-Baromètre « round 7 »

Le tableau 1 montre que 13,64 % des répondants riches sont victimes d'une instabilité politique et violence contre 8,58 % des répondants moyens, 8,88 % des répondants pauvres et 9,83 % des répondants pauvres absolus.

Sur le plan religieux les statistiques montrent que 11,43 % des répondants musulmans sont victimes d'une violence. Ce pourcentage est nettement supérieur à celui des répondants chrétiens et ceux appartenant à d'autres religions qui sont respectivement de 6,47 % et 5,60 %. Sur le plan éducatif, les résultats montrent que le nombre des personnes victimes de violence diminue en fonction du niveau d'instruction.

Les personnes âgées de 65 ans à plus sont victimes de violence. En effet, 10,75 % des répondants de cette tranche d'âge ont au moins une fois été victime de violence, contrairement à la tranche d'âge de 26 à 35 ans (8,67 %). Concernant la provenance des répondants, les

statistiques montrent que le milieu rural est plus victime de violence avec un pourcentage de 10,14 % contre 7,77 % en milieu urbain.

Les répondants confiant dans la justice sont plus victimes de violence avec un taux de 17,03 % contrairement à ceux qui n'en ont pas (5,94 %). La population féminine est plus victime de violence avec un taux de 11,82% contrairement aux répondants masculins qui ont un taux de 6,72%.

Un pourcentage de 10,01 % des répondants victimes de corruption sont victimes de violence contre, 5,71 % des répondants non victime de corruption. La répartition des taux des victimes de l'instabilité politique et violence par pays de la zone UEMOA montre que le pays enregistrant beaucoup plus des victimes est le Sénégal avec un taux de 20 % des répondants suivi du Burkina Faso avec un taux de 13 %.

Tableau 2 : les statistiques descriptives de certaines variables dans la sous-région

Variable	Taux de croissance moyen (1970-2017)	Degré d'ouverture moyen (1970-2018)	Flux d'IDE moyen (1974-2008)	Dépenses publiques moyenne (1970-2018)	Capital humain moyen (1960-2007)
Pays	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Bénin	3,88	2629,84	1,38	93,95	17,48
Burkina Faso	4,76	1944,92	0,87	91,26	10,1
Côte d'Ivoire	3,18	3646,45	1,42	79,18	21,07
Guinée Bissau	2,81	2394,38	1,30	101,91	7,03
Mali	4,23	2470,20	1,76	95,94	16,08
Niger	2,71	2339,78	3,24	90,80	6,82
Sénégal	3,31	3058,48	1,32	91,37	19,57
Togo	3,22	4281,17	2,42	90,80	23,06
Sous-Région	3,51	2845,65	1,71	91,90	15,16

Les années entre parenthèses sont la période à laquelle la moyenne est faite ; [1] est le taux de croissance moyen du PIB par tête dans la période donnée en % ; [2] le degré d'ouverture moyen (rapport d'importation et exportation) sur la période donnée en milliers de dollar US ; [3] le taux de croissance moyen d'entrée des IDE dans la période donnée ; [4] les dépenses publiques moyenne dans la période donnée en million de dollars US ; [5] l'investissement moyen en capital humain dans la période donnée en million de dollars US.

Source : auteur avec les données de la Banque Mondiale, 2019.

La moyenne du taux de croissance économique, de 1970 à 2017, montre que le Burkina Faso (4,76 %) a un taux moyen plus élevé dans la sous-région suivi du Mali avec 4,23 %. Concernant la variable degré d'ouverture commerciale, le Togo occupe la première place avec 4281,17 suivi de la Côte d'Ivoire avec un degré moyen de 3646,45. Dans le domaine des flux d'investissement direct étranger (IDE) le Niger occupe la première place avec un flux moyen de 3,24 % suivi du Togo avec un flux moyen de 2,42 %. Les dépenses publiques moyennes, de 1970 à 2018, montrent que la Guinée Biseau est le leader de la sous-région avec 101,91 million de dollars US suivi du Mali avec 95,94 million de dollars US. L'investissement en capital humain moyen, de 1960 à 2007, montre que le Togo est à la tête de la sous-région avec 23,06 million de dollars US suivi de la Côte d'Ivoire avec 21,07 million de dollars US.

B. Résultats économétriques

Tableau 3 : effet de l'instabilité politique et violence sur la croissance économique

Variables explicatives	Equations simultanées simples (2sls)	Equations simultanées à multiniveau x		
	Coefficient	Z	Coefficient	Z
Croissance économique centrée réduite				
Instabilité	-1,153***	-14,28	-0,733***	-10,25

Oumarou Dan Baki Abdoul Azizou

politique et violence				
Ouverture commerciale centrée réduite	-0,576***	-22,71	-0,819***	-36,29
IDE centré réduit	-0,522***	-35,51	-0,415***	-31,99
Dépenses publiques centrée réduite	0,288***	28,81	0,239***	27,94
Capital humain centré réduit	0,440***	20,12	0,596***	32,62
Constante	-1,046***	-14,23	-1,001***	-10,59
Instabilité politique et violence				
Croissance économique centrée réduite	-0,006*	-1,67	0,045**	2,09
Niveau de vie (référence = riche)				
Moyen	0,048***	3,03	0,081***	2,69
Pauvre	0,046***	2,85	0,138***	4,43
Pauvre absolu	0,034**	2,02	0,173***	5,22
Religion (référence = chrétien)				
Musulman	-0,022***	-2,99	0,398***	11,05
Autres	0,027**	2,50	0,109***	4,92
Niveau d'instruction (référence = aucun)				
Primaire	0,012	1,52	-0,036**	-2,20
Secondaire	0,054***	6,07	-0,060***	-3,20
Universitaire	0,055***	4,25	-0,035	-1,41
Age (référence = 18-25 ans)				
26-35	0,004	0,50	-0,046***	-2,82
36-45	-0,001	-0,07	-0,061***	-3,38
46-55	0,002	0,20	-0,058***	-2,88
56-65	-0,006	-0,44	-0,014	-0,58
65 +	-0,009	-0,59	-0,061**	-2,03
Localité (1 = Rural)	0,006	0,95	-0,171***	-8,88

Effet de l'instabilité politique et de la violence sur la croissance économique

Liberté d'expression (1=oui)	0,006	1,02	0,163***	9,30
Confiance à la justice (1 = oui)	-0,099***	-14,21	-0,180***	-7,74
Sexe (1 = Homme)	-0,039***	-6,13	0,024*	1,94
Victime de la corruption (1 = oui)	-0,028***	-3,38	0,040**	2,46
Constante	0,924***	36,10	-1,435***	-26,58
Variance inter Pays pour l'équation de la croissance	-	-	7,970e-7	0,0007
Variance inter Pays pour l'équation de l'instabilité politique	-	-	1,450e-5	0,0032
Corrélation inter équation au niveau pays	-	-	-1,000***	-48e6
Variance des erreurs au niveau individuel	-	-	0,812***	13,090
Corrélation inter équation au niveau individuel	-	-	0,869***	43,450
Log vraisemblance du modèle complet	-	-	-6470,576	-
ICC pays	-	-	0,063	-
Test chi2 (3) des coefficients gamma	-	-	624,37***	-
Wald chi2 (18)	-	-	4070,68**	-
Nombre observation	8 355	-	8 355	-
F-stat de l'équation de la croissance économique	5224,84**	-	-	-
F-stat de	24,18***	-	-	-

l'équation de
l'instabilité
politique et
violence

*, **, *** = significatif proportionnellement à 10, 5 et 1%,

ICC = Intra Class Correlation (Corrélation Intra Classe).

Source : Auteur à partir des données d'Afro-Baromètre « round 7 » sur les pays de l'UEMOA avec la commande « cmp » du logiciel STATA 14, excepté la Guinée Biseau par manque de leurs données dans la base

C. Discussions et interprétations des résultats

Le résultat de Wald chi2 est significatif à 1% ce qui prouve que le modèle est bien spécifié. Ainsi, la significativité du test de chi (2) des coefficients gamma montre une pertinence d'application du modèle multiniveau à équations simultanées. Selon la classification des critères d'interprétation d'ICC de Koo et Li (2016), la corrélation intra pays est très faible ($0,063 < 0,8$). Donc, il n'y a aucune ressemblance d'incidence de violence sur la croissance économique entre les pays.

1. Discussion sur l'équation de la croissance économique

L'équation de la croissance économique montre que tous les coefficients intégrés sont significatifs à 1 %. Ainsi, les coefficients du capital humain et des dépenses publiques sont tous positifs et significativement corrélés à la croissance économique. En revanche, les coefficients affectés à l'instabilité politique et violence, l'ouverture commerciale et l'investissement direct étrangers (IDE) sont négatifs et significativement corrélés à la croissance économique.

Les résultats montrent que l'instabilité politique et violence sont fortement corrélées à la croissance économique. Cette corrélation est négative et significative. Donc, nous pouvons affirmer que dans l'UEMOA, l'instabilité politique et violence diminue la croissance économique. Ces résultats sont conformes à ceux de Makrem et Faycel (2018) et Alesina et Perotti (1996).

Ainsi, l'ouverture commerciale agit négativement sur la croissance économique et de façon significative. Ceci peut être expliqué par une dépendance de ces pays vis-à-vis de l'étranger. Cette dépendance pousse la population à la préférence des produits étrangers au détriment des produits nationaux. Il est à noter que dans la zone

UEMOA, les industries sont jeunes et vulnérables donc ne peuvent pas concurrencer les firmes internationales. Cette vulnérabilité conduit toujours à la fermeture des petites entreprises locales. Prenons l'exemple du modèle économique de la concurrence pure et parfaite, les entreprises à grandes capacités peuvent vendre leurs produits au coût marginal. Dans ce cas de figure, ces grandes firmes imposent au marché une concurrence déloyale qui pousse les petites entreprises à vendre les biens et services en dessous de leurs coûts marginaux. Cette action ne permet pas à nos entreprises naissantes à survivre. En effet, l'ouverture commerciale conduit à la neutralisation des entreprises naissantes. En plus, il est à noter que le développement d'un pays est toujours couplé à sa capacité de produire les biens et services pour subvenir à ses besoins. Cela explique effectivement la relation négative entre l'ouverture commerciale et la croissance économique dans la zone UEMOA. Ces résultats sont conformes à ceux du Ekodo et Ngomsî (2017).

Le flux d'IDE est significatif et négativement corrélé à la croissance économique. Ces résultats confirment la logique d'ouverture commerciale. En revanche, les IDE peuvent augmenter la croissance économique à une seule condition qu'ils s'intègrent dans une logique d'interventions sociales. Prenons l'exemple des grandes firmes de la zone UEMOA, leurs soutiens à la société sont très dérisoires comparativement aux montants qu'ils accumulent dans leurs activités commerciales. Dans leurs majorités ils rendent la population dépendante à leurs produits, amassent des milliards avec une action d'aide à la population quasiment nulle : c'est le cas des services de communications surtout les téléphonies mobiles. Tout cela peut expliquer l'effet négatif des IDE sur la croissance économique dans la zone UEMOA. Ces résultats sont conformes à ceux de Salorio et Brewer (1998), Blomstom et Persson (1983).

Les dépenses publiques sont significatives et positivement corrélées à la croissance économique dans la zone UEMOA. Ainsi, l'augmentation des dépenses publiques va de pair avec la croissance économique. En plus, la croissance des dépenses publiques conduit à une augmentation des activités de la population. Par exemple, les grands travaux publics sont toujours couplés à une création d'emplois

définitifs et/ou temporaires. En ce sens ils s'inscrivent dans une ligne de la réduction de la pauvreté et qui dit réduction de la pauvreté dit la contribution aux activités propices à la croissance et par ricochet au développement. En outre, les grands travaux publics comme les infrastructures, la production agricole, les entreprises publiques etc. créent de la valeur ajoutée et par transitivité impactent positivement la croissance économique. La recherche d'Esty et Porter (2002) confirme cette hypothèse en affirmant que les actions d'investissement influencent positivement la croissance économique du pays. Enfin, les dépenses publiques peuvent se qualifier comme une redistribution des ressources et une redistribution efficace des ressources augmente la croissance économique (Colitt, 2004).

Le capital humain est positif et significativement corrélé à la croissance économique. En effet, l'augmentation du capital humain d'un pays conduit à une augmentation de la croissance économique de ce pays. Un tel résultat peut être expliqué par le fait que l'investissement en capital humain est synonyme de l'obtention d'une main d'œuvre hautement qualifiée et capable de transformer la structure économique de vulnérable à la plus solide. Par conséquent, elle conduit à la création des initiatives innovantes afin de booster la production nationale et par la suite renversé la tendance de la balance commerciale de déficitaire à l'excédentaire. Ces résultats sont conformes à ceux du dollar et *al.*, (2006) et de Mtiraoui (2015) qui affirment que l'investissement en capital humain augmente significativement la croissance économique.

2. Discussion sur l'équation de l'instabilité politique et violence

L'équation de l'instabilité politique et violence montre que les coefficients de la croissance économique, le sexe, la religion, la corruption, le niveau de vie de la population et la liberté d'expression sont positifs et significativement corrélés à la violence. En revanche, les coefficients affectés à la confiance au système judiciaire, au niveau d'instruction, à l'âge et à la localité du répondant sont tous négatifs et significativement corrélés à la violence.

Le coefficient affecté à la croissance économique est positif et significativement corrélé à l'instabilité politique et violence. En effet,

L'augmentation de la croissance économique conduit à une augmentation de la violence dans l'UEMOA. Ceci peut être expliqué par une mauvaise répartition des richesses créant des frustrés. Ces résultats sont conformes à ceux d'Alesina et Perotti (1996) affirmant que l'instabilité politique causée par des inégalités des revenus peut conduire à l'incertitude par rapport à l'environnement politique et social.

Les coefficients affectés au niveau de vie (moyen, pauvre et pauvre absolu) sont tous positifs et significativement corrélés à la violence. Donc, plus le répondant est pauvre plus il est victime de violence. Par exemple, les chômeurs sont plus victimes de violence, car les extrémistes s'intéressent toujours, dans leurs recrutements à la population la plus fragile. En plus, une personne vivant dans une misère est prête à tous pour gagner sa vie. Ceci est confirmé par Alesina et Perotti (1996) qui affirment que l'instabilité politique peut être causée par une inégalité du revenu.

Les coefficients relatifs à la religion musulmane et les autres religions en dehors du christianisme sont positifs et significativement corrélés à la violence. En effet, le fait qu'un répondant pratique une religion autre que le christianisme, augmente le risque qu'il soit victime de l'instabilité politique et de la violence. Ces résultats infirment ceux de Ndikeu-Njoya (2017) qui explique que les musulmans sont moins contestateurs vis-à-vis de la hiérarchie.

Les niveaux d'instruction sont négatifs et significativement corrélés à l'instabilité politique et violence. En effet, plus tu es instruit moins tu risques d'être victime d'une instabilité politique et violence. Ces résultats s'expliquent par le fait que les non instruits sont plus vulnérables aux tentations des groupes armés terroristes. Ces résultats sont conformes à ceux de Suarez Dillon Soares (2007) affirmant que la hausse du taux de scolarisation entraîne une légère baisse des homicides.

Les coefficients affectés aux différentes tranches d'âge sont négatifs et significatifs. Ceci explique le fait que les répondants de la tranche d'âge de 26 ans à plus soient moins victimes de l'instabilité politique et de la violence comparativement à ceux âgés de 18 à 25 ans. Pour

preuve, la majeure partie des terroristes arrêtés sont de cette tranche d'âge.

Le coefficient affecté à la résidence est négatif et significatif à l'instabilité politique et violence. Cela explique le fait que plus le répondant réside en milieu rural plus il risque d'assister à la violence. Cette situation est en partie expliquée par l'insuffisance des troupes de patrouille qui peuvent intercepter les malfrats afin de limiter les atrocités infligées par les groupes armés aux résidants contrairement aux citoyens qui sont en sécurité maximale.

Le coefficient affecté à la liberté d'expression est positif et significatif. Ceci montre que les pays ayant une totale liberté d'expression sont plus victimes de l'instabilité politique et violence. Ces résultats peuvent être expliqués par le fait que les sociétés civiles, les internautes et les opposants ne défendent que leurs propres intérêts. Donc, la réaction subjective de ces associations conduit à une propagation des informations toxiques qui peuvent nuire à la quiétude sociale. Ces résultats sont conformes à ceux d'Allen et Stremlau (2005), Putzel et Van Der Zwan (2006) affirmant que la liberté d'expression dans les pays, où l'état de droit est fragile, peut aggraver les tensions politiques, communautaires et aussi remettre en cause la légitimité du gouvernement.

Le coefficient associé à la confiance au système judiciaire est négativement significatif. Ceci montre que plus le répondant est confiant dans le système judiciaire moins il est associé aux activités criminelles. En effet, une personne confiante au système judiciaire préfère toujours régler ses litiges par des moyens légaux que de passer à la violence.

Le coefficient associé au sexe du répondant est positif et significatif. En effet, les femmes sont plus victimes des activités criminelles parce qu'elles sont plus vulnérables.

La corruption quant à elle est positivement significative sur l'instabilité politique et violence. Ces résultats corroborent avec ceux de Campante et Chor (2009) qui expliquent que les pays à forte instabilité politique ont le taux de corruption le plus élevé. Ces résultats peuvent aussi être expliqués par le fait que la corruption crée l'inégalité sociale et par la suite des mécontentements au sein de

la population ce qui laisse un terrain viable à l'instabilité politique et violence.

Après cette analyse, nous abordons la dernière partie de cette étude qui est la conclusion et recommandations. Cette dernière permet de tirer brièvement les grandes leçons de notre analyse.

Conclusion et recommandations

L'instabilité politique et la violence dans la zone UEMOA, infligent des lourdes pertes en biens, services et surtout en vies humaines. Cette situation préoccupante affecte le niveau de développement de ces pays si fragiles.

Ainsi, les résultats de l'étude montrent que l'instabilité politique et violence influence négativement la croissance économique. Elle entrave tout processus de développement en empêchant les résidents à s'investir pleinement dans les activités génératrices du revenu comme le commerce, l'agriculture, le tourisme dans les zones à risques. En revanche, la croissance économique dans l'UEMOA augmente l'instabilité politique et violence. Ceci s'explique par la disproportion en termes de redistribution des richesses par les autorités politiques qui crée de plus en plus des frustrés. Cette situation est souvent observée dans les zones riches en ressources minières.

Pour endiguer cette situation il est nécessaire de : mettre en place une approche participative et inclusive ; promouvoir l'emploi aux jeunes ; respecter strictement la Constitution ; bannir la corruption ; renforcer les capacités des forces de défense et de sécurité ; mettre en place un suivi adéquat au système de l'information ; rendre crédible la justice ; éviter le favoritisme, le népotisme, le clanisme et le clientélisme dans le traitement des dossiers administratifs ; et surtout mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté.

BIBLIOGRAPHIE

- ALESINA A. et TABELLINI G., « External Debt, capital Flight and Political Risk », *Journal of International Economics*, vol. 27, n° 3, 1989, p. 199-220.
- ALESINA A. et PEROTTI R., «Income Distribution, Political Instability and Investment » *European Economic Review*, n° 40, 1996, p. 1203-1228.
- ALESINA A., OZLER S., ROUBINI N. et SWAGEL P., « Political Instability and Economic Growth », *Journal of Economic Growth*, vol. 1, n° 2, 1996, p. 189-211.
- ALLEN T. et STREMLAU N., « Media policy, peace and state reconstruction », *Discussion papers*, 2005, <http://www.crisisstates.com>.
- ASIEN A. et VEJIA F., «How does political instability affect economic growth? », *European journal of Political Economy*, vol. 29, 2013, p. 151-187.
- BLOMSTRÖM M. et PERSSON H., « Foreign investment and spillover efficiency in an underdeveloped economy: evidence from the Mexican manufacturing industry », *World development*, vol. 11, n° 6, 1983, p. 493-501.
- BRESSOUX P., « L'apport des modèles multiniveaux à la recherche en éducation », *Education & Didactique*, vol. 1, n° 2, 2007, p. 71-86.
- CAMPANTE F. et CHOR D., « Instability and the Incentives for Corruption », *Economics and Politics*, vol. 21, n° 1, 2009, p. 42-92. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2008.00335.X>.
- COLITT R. et JANVIER R., « Parmalat pays high price to conquer Brasil », *Financial Times*, 2004.
- CUKIERMAN A., EDWARDS S. et TABELLINI G., « Seignorage and Political Instability » *American Economic Review*, vol. 82, n° 3, 1992, p. 537-555.
- DOLLAR D., HALLWARD-DRIEMEIER M. et MENGISTAE T., « Investment Climate and International Integration », *World Development*, vol. 34, n° 9, 2006.

- EKODO R. et NGOMSI A., « Ouverture commerciale et croissance économique en zone CEMAC », *Journal of Economics and Development Studies*, vol. 5, n° 3, 2017, p. 58-67, <https://dio.org/10.15640/jeds.v5n3a7>.
- ESTY D. et PORTER M. E., « Ranking national environmental regulation and performance: A leading indicator of future competitiveness? », *Oxford University Press*, 2002, p. 78-101.
- FOSU A. K., « Political Instability and Economic Growth: Evidence from Sub-Saharan Africa », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 40, 1992, p. 829-841.
- GUPTA D. K., « On the methodology of constructing a Composite Indicator for Political Instability: A Cross National Study », *Handbook of Behavioral Economics (gerber)*, vol. 2A, 1991, p. 151-178.
- KHAN S. U. et SAQIB O. F., « Political instability and inflation in Pakistan », *Journal of Asian Economics*, vol. 22, 2011, p. 540-549.
- KOO T. K. et M. LI, « A Guideline of Selecting and Reporting Intra class Correlation Coefficients for Reliability Research », *Journal of Chiropractic Medicine*, vol. 15, n° 2, 2016, p. 155-163.
- LONDREGAN J. et POOLE K., « Poverty, the Coup Trap and the Seizure of Executive Power », *World Politics*, vol. 42, 1990, p. 151-183.
- MAKREM B. D. et FAYCEL R., « Démocratie, stabilité politique et croissance économique : Estimation à partir d'un modèle en panel dynamique », *Revue d'analyse économique*, vol. 94, n° 1, 2018, p. 1-35.
- MTIRAOUI A., « Control of Corruption, Economic Growth and Human Capital: Application to the sectors of education and health and Comparative Study MENA – OECD », *Munich Personal RePEc Archive*, n° 61226, 2015, p. 1-26, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/61226/>.
- NDIKEU-NJOYA N. A., *Corruption et croissance économique au Cameroun: de l'effet direct et des effets indirects à travers la répartition des dépenses publiques*, Thèse de doctorat, Economies et finances Université Rennes 1; Université de Yaoundé II, 2017, p. 1-320, doi:2017REN1G004.
- ÖZLER S. et TABELLINI G., « External Debt and Political Instability », *NBER Working Paper 3772*, National Bureau of Economic Research, Inc., 1991.

- PUTZEL J. et VAN DER ZWAN J., « Why templates for media development do not work in crisis states: definition and understanding media development strategies in post-war and crisis states », *LSE Research Online*, 2006.
- UNHCR, Annuaire statistique, *UNHCR*, 2019, <http://www.unhcr.org>.
- SALORIO E. M. et BREWER T. L., « Components of foreign direct investment flows: evidence and implications of differences », *Latin American Business Review*, vol. 1, n° 2, 1998, p. 27-45.
- SUAREZ DILLON SOARES S., « Educaçõ: um escudo contra o homicide », *Texto par discussao n° 1298*, IPEA, 2007.
- <https://doi:10.1016/j.jcm.2016.02.012>.
- VENIERIS Y. P. et GUPTA D. K., « Income Distribution and Sociopolitical Instability as Determinants of Savings: Across-sectional Model », *Journal of Political Economy*, 1986, p. 873-883.

**L'ACCES AUX SOINS EN PERIODE DE CONFLITS ARMES AU
MALI : ANALYSE JURIDIQUE DE LA TRILOGIE VICTIME –
ETAT- AUTEUR**

**Docteure Mariam MAIGA,
enseignante-assistante à la Faculté
de droit privé de l'USJB de Bamako**

Résumé : Le présent article est une étude fondée sur le droit d'accès aux soins des populations victimes de conflits armés. L'accès aux soins est l'un des axes majeurs de la politique nationale de santé du Mali. Il est prévu par exemple par les articles 7 de la loi d'orientation sur la santé du Mali, 5 de la loi hospitalière du Mali et 7 de la charte du malade. Malgré ces dispositions, il n'est pas évident que sa réalisation se passe dans de meilleures conditions en période de conflits armés ? L'état de conflit se manifestant par des troubles qui handicapent ou bouleversent le fonctionnement régulier des services publics et plus particulièrement des services de santé dont l'une des missions est d'assurer les soins nécessaires aux populations et aux victimes. Du fait de cette désorganisation, la question qui se pose est de savoir comment organiser la prise en charge notamment des victimes tant sur le plan de l'accès aux soins que sur le plan de leur indemnisation ?

L'analyse de la législation nationale et internationale, des supports de la doctrine et de la jurisprudence cumulée aux différents avis recueillis auprès des personnes ressources nous permettra de mieux cerner les mécanismes de prise en charge sanitaire et judiciaire des victimes de conflits armés.

Mots clés : Accès aux soins, droits humains, conflit armé, victimes, réparation.

« L'une des premières victimes de la guerre est le système de santé lui-même¹ ».

L'explosion par une mine artisanale d'une ambulance médicalisée transportant des femmes (dont une enceinte) de la localité de Boura pour le C.S.Réf. de Yorosso (Sikasso) courant septembre 2020² est un témoignage manifeste des obstacles liés à l'accès aux soins de santé en période de conflit. Un A.S.C.³ du cercle de Djenné souligne: A cause de l'insécurité, l'accès aux soins de santé est difficile bien que le village dispose d'un dispensaire. Dans le temps, au moment où le conflit battait son plein lorsqu'on avait des ruptures de stock de médicaments au niveau du dispensaire on avait toutes les peines à aller renouveler de crainte d'être attaqués en cours de route. Les femmes enceintes des autres localités qui fréquentent notre dispensaire ne pouvaient pas non plus venir pour se faire soigner⁴.

Ces violations ou difficultés d'accès aux soins interviennent dans un contexte de crise sécuritaire dont le Mali⁵ est confronté depuis bientôt une décennie⁶. En dehors de toute autre appréciation, elles démontrent combien le conflit armé peut être un obstacle à l'accès aux soins des populations. Le droit d'accès aux soins de santé est un droit

¹ Marco BALDAN, chirurgien de guerre en chef du CICR. Voir *Les soins de santé en danger, Exposé d'une urgence*, CICR, aout 2011, p.7.

² <https://www.africaradio.com/news/mali-six-femmes-tuees-dans-l-explosion-d-une-mine-au-passage-d-une-ambulance-172575>. Consulté le 22 septembre 2020 à 13 heures.

³ ASC signifie : agent de santé communautaire.

⁴ Entretien en focus groupe avec les jeunes de N'dorobougou lors de l'enquête conduite dans le cercle de Djenné dans le cadre du projet Mali-Centre pour la sécurité et le développement.

⁵ Situé en Afrique occidentale, plus précisément dans la partie subsaharienne, la République du Mali est un vaste pays d'une dimension d'1 241 238 km² avec une population estimée à 20 933 072 d'habitants.

⁶ Le Mali après une longue période de colonisation française accédait à la souveraineté interne et internationale le 22 septembre 1960. Depuis ces premières heures d'indépendance, jusqu'à nos jours, sa vie de nation souveraine et indépendante a été émaillée par des crises. Il faut citer entre autre les crises de sécession ou d'indépendance de la partie septentrionale du pays des années 1963, 1990, 2006, etc.

fondamental⁷ de tout être humain, garanti par les textes internationaux et nationaux et est partie intégrante du droit à la santé. L'accès aux soins l'un des axes majeurs des politiques de santé est consacré au Mali par les dispositions des articles 17 de la Constitution, 7 de la loi d'orientation sur la santé, 5 de la loi hospitalière et 7 de la charte du malade. Ainsi, la réalisation voire l'effectivité de l'accès aux soins devrait être un acquis en tout temps, toutes circonstances et tout lieu et cela même en temps de conflit.

Pouvant avoir plusieurs déclinaisons, le conflit selon le vocabulaire juridique G. Cornu, est une opposition de vues ou d'intérêts,... pouvant dégénérer en litige ou en procès ou en affrontement de fait⁸. Ce dernier aspect peut être armé tout en se manifestant par une relation de belligérance entre deux acteurs. Il y a donc autant de conflits armés qu'il y a de relations d'hostilités armées sur un territoire donné. Dans un contexte impliquant de multiples acteurs, comme au Mali, il arrive donc que des dizaines de conflits armés coexistent⁹. Ainsi, il existe plusieurs sortes de conflits, et au regard du droit international humanitaire, il est possible de faire ressortir les principaux reconnus dans les luttes incluant ou visant les Etats entre eux (conflit armé international - CAI) ou l'Etat avec un groupe de personnes (conflit armé non international -CANI). De par le protocole additionnel II de 1977¹⁰, deux critères essentiels sont dégagés pour

⁷ Voir à ce sujet, Xavier BIOY, « Le droit d'accès aux soins : un droit fondamental », in *L'accès aux soins, Principes et réalités*, sous la dir. de I. POIROT-MAZERES, Actes de colloques n° 8, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, p. 37- 71.

⁸ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association H. Capitant, PUF 1987, p. 205.

⁹ IHL Resource Desk For Mali, Note juridique, *Qualification juridique de la situation au Mali et droit international applicable*, Diakonia, 2019, p. 5.

¹⁰ Article 1 du protocole additionnel II de juin 1977 prévoit que le conflit armé non international est « tout conflit qui se déroule sur le territoire d'un Etat, entre ses forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permettra de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le droit international établi pour ce type de conflit. ».

L'existence d'un conflit armé non international : la démonstration d'un degré minimum d'organisation par le groupe armé impliqué et l'atteinte d'un certain seuil d'intensité lors des confrontations armées¹¹. Cela dit, il est tout à fait possible d'affirmer que l'Etat du Mali¹² depuis 2012¹³ vit une situation de conflits armés non international¹⁴.

Ces conflits ayant conduit à l'absence de l'Etat sur une bonne partie de son territoire, les populations se sont vues exposer à des exactions de toutes sortes. Celles-ci se manifestent par des atteintes à l'intégrité physique ou morale, notamment des tueries, des coups et blessures, des viols et vols et ils constituent indéniablement une violation grave des droits fondamentaux à la dignité, au respect de la vie privée, à la sécurité, à la santé etc.

Pour n'évoquer que les tensions intercommunautaires d'entre 2015 à 2019¹⁵, elles ont été à l'origine de nombreuses atteintes à la vie et à la santé des personnes, mais aussi d'un déplacement massif des populations du nord et du centre du Mali. Dans ce contexte conflictuel exposant non seulement les populations locales et aussi le personnel soignant, la question qui se pose est de savoir comment venir en aide aux personnes affectées, notamment dans leur prise en charge sanitaire tout leur assurant une indemnisation des préjudices subis.

Cette problématique soulève la question fondamentale de savoir: quels sont les mécanismes pratiques et textuels qui encadrent les activités sanitaires en temps de conflit au Mali ? Une autre question non moins importante est de savoir par quel mécanisme les atteintes subies seront réparées?

L'intérêt théorique de ce travail est l'analyse du phénomène social qui est l'accès aux soins au regard du droit humanitaire et des droits

¹¹ A ce sujet, voir TPIY, Le procureur c. Dusko Tadic, Jugement, IT- 94-1-T, 7 mai 1997, § 561-568.

¹² Qui a ratifié il faut le rappeler le protocole additionnel II en 1989.

¹³ C'est à partir de cette période que nous voudrions conduire notre étude.

¹⁴ Avec la présence de mouvements rebelles comme le MNLA, la CMA, les conflits entre groupes ethniques, djihadistes comme la Katiba de Macina etc.

¹⁵ Notamment dans beaucoup de localités du centre et du nord du Mali.

de l'homme¹⁶. Sur un plan pratique, elle peut servir d'outil de sensibilisation pour plus de protection et d'assistance aux systèmes sanitaires en temps de crise.

L'étude à laquelle nous nous attelons tient donc à identifier et à préciser le rôle et les droits de chaque acteur principal face aux personnes en besoin de soins de santé en temps de conflits. Ces acteurs à notre avis sont : l'Etat, les auteurs et les victimes.

Elle se réalisera à travers l'apport de la doctrine, de la jurisprudence l'exploitation de la législation malienne sur la protection des victimes de conflits armés, et sa confrontation aux deux principales branches du droit international¹⁷.

Les solutions envisagées aux questions posées nous amène à porter un regard sur les mécanismes de prise en charge sanitaire des victimes en temps de conflits (I) et d'appréhender les modes et dynamiques de réparation des dommages causés aux victimes (II).

I. Les mécanismes de prise en charge sanitaire des victimes des conflits maliens

Le Mali dès son indépendance et suite aux conflits armés¹⁸ qu'il a connus, a adhéré à plusieurs traités internationaux¹⁹ qui régissent la situation des personnes et populations victimes de conflit. Par exemple l'article 3 des conventions de Genève et le protocole additionnel II dans certaines de ces dispositions sont d'application, puisque ces conventions et les protocoles y afférents sont incorporés à la législation malienne avec une autorité supérieure à celle des lois. Ainsi, nous tenterons dans les notes à venir d'étudier le cadre

¹⁶ Ces droits selon les internationalistes DJENA WEMBOU et FALL ont partiellement les mêmes racines spirituelles, même s'ils se sont développés à l'origine séparément.

¹⁷ Il faut préciser que les règles édictées par ces branches ne sont pas en contradiction avec le droit interne qui d'ailleurs prévoit leur incorporation.

¹⁸ Par exemple, la guerre contre le Burkina Faso en 1984.

¹⁹ Le Mali a adhéré aux 4 conventions de Genève en 1965, à la convention de la Haye du 14 mai 1954 en 1961 et aux deux protocoles additionnels aux conventions de 1949 en 1989.

juridique de l'accès aux soins (A). Bien que ce cadre peut aussi préciser les organes de prise en charge sanitaire (B), il n'est pas exclu que des difficultés surviennent dans la concrétisation ou la matérialisation du droit d'accès aux soins (C).

A. Le cadre juridique de l'accès aux soins

Le caractère sacré de l'être humain explique quelque part la consécration de sa santé par le préambule de la constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de 1948 : ... *La santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité ; elle dépend de la coopération la plus étroite des individus et des États. Les résultats atteints par chaque État dans l'amélioration et la protection de la santé sont précieux pour tous. L'inégalité des divers pays en ce qui concerne l'amélioration de la santé et la lutte contre les maladies, en particulier les maladies transmissibles, est un péril pour tous...*

L'article 17 de la Constitution malienne en prévoyant le droit à la santé s'inscrit indéniablement dans la dynamique de protection et de promotion de la santé. Ce dispositif est d'une importance capitale vu qu'il est le symbole de l'encadrement du droit à la santé et de tout ce que ce droit peut renfermer en son sein notamment le droit d'accès aux soins pour tous.

Le droit d'accès aux soins des blessés et malades est prévu par le point 2 de l'article 3 commun des conventions de Genève de 1949. L'article 4.2 du protocole II de 1977 fait de la santé une des garanties fondamentales qui en aucun cas ne doit être affectée lors d'un conflit. Cette atteinte est considérée comme un traitement inhumain contre lequel des sanctions peuvent être encourues. L'article 4.3 garantit spécifiquement l'accès aux soins aux enfants. L'article 7.2 du protocole II accorde l'accès aux soins aux personnes blessées, malades et aux naufragés. Cet article en notant que ces personnes bénéficieront *des soins médicaux qu'exige leur état* et en ajoutant qu'*aucune distinction fondée sur des critères autres que médicaux ne sera faite entre eux*, soutient les principes de qualité, d'égalité ou d'égal accès aux soins. Ces principes sont contenus également dans certains textes maliens comme la charte du malade de 2008 et dans la loi hospitalière de 2002.

L'article 8 du protocole II consacre le principe de proportionnalité des soins lorsqu'il prévoit que *les mesures possibles seront prises... pour leur assurer des soins appropriés*.

Ces garanties accordées par le droit humanitaire constituent des principes fondamentaux des soins de santé consacrés de manière générale par la charte du malade, le Code de déontologie et d'autres textes maliens²⁰. L'article 4 de la charte du malade de 2008, prévoit au même titre que l'article 7.2 du protocole II, le principe de non-discrimination dans l'accès aux soins. Il s'agit d'une non-discrimination par rapport aux soins nécessaires, mais aussi d'une non-discrimination par rapport à la personnalité ou au statut de la personne malade. La non-discrimination se consolide à travers le respect des principes de neutralité et d'impartialité prônée par exemple par le CICR à l'intention de ses agents, tout comme le recommande l'article 5.8 de la convention de Kampala à l'intention des organisations humanitaires. Ce qui est une preuve du fait que les textes internationaux renferment des dispositions qui renvoient au droit interne pour leur application ou dont l'équivalent se retrouve dans le droit interne²¹.

Au niveau international, il est également possible d'évoquer l'article 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme déjà citée, l'article 12 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, implicitement les articles 6 et 7 du pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les articles 20 à 24 de la convention des Nations unies pour les réfugiés du 28 juillet 1951 prévoient le droit d'accès pour ceux-ci aux services sociaux de base tel que l'accès aux soins au même titre que les nationaux. Au niveau régional, la convention de l'Union africaine ou convention de Kampala pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en

²⁰ Par exemple les articles 5 et 7 de la loi hospitalière du Mali prévoient la qualité des soins qu'il s'agisse de soins d'urgence ou des soins de référence.

²¹ Dans le but de faciliter ou de renforcer l'accès aux soins reconnu comme difficile en tant de conflits, le Mali a adopté en 2009 la loi n° 09- 018- du 26 juin 2009 relative à l'utilisation et à la protection de l'emblème et du nom de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au Mali.

Afrique du 23 octobre 2009²² en son article 7.5 (c) interdit aux groupes armés d'empêcher ou de nier certains droits des personnes déplacées comme le droit à la santé. L'interdiction ou l'empêchement par les groupes armés du droit d'accès au secours et service humanitaire comme les soins de santé est prévu par l'article 7.5 (g) de la convention. Aux termes de l'article 9.1 (b) de la même convention l'accès aux soins médicaux et à tous services de santé pour les personnes déplacées est une garantie accordée par tout Etat partie à ladite convention.

La protection et l'assistance dues aux personnes ou à toutes autres victimes de conflits surtout lorsqu'il s'agit de leur état de santé sont clairement affirmées et mises en œuvre par des organes.

B. Les organes de prise en charge sanitaire

Il s'agit de toute personne ou toute autorité intervenant dans la prise en charge de personnes qui ont besoin de soins de santé²³. Selon le CICR les personnels de la santé concernent toutes personnes qui travaillent dans le domaine des soins de santé autrement dit les personnes professionnellement qualifiées en matière de soins de santé comme les médecins, les infirmiers, le personnel paramédical, les physiothérapeutes ou les pharmaciens. Il s'agit aussi de personnes qui travaillent dans les hôpitaux, les dispensaires et les postes de premiers secours, les conducteurs d'ambulance, les administrateurs d'hôpitaux

²² Ratifié par le Mali par le décret n° 10-337/ P-RM du 16 juin 2010. Mise à part ce texte qui est partie intégrante du droit interne, il faut signaler que le Mali ne dispose pas de lois ou de politique de gestions des personnes déplacées internes.

²³ Le CICR en conformité avec les prévisions du DH et du droit des droits de l'homme (articles : 8 PAI, 24 de la première convention, 12 du PIDESC etc.), définit les soins de santé comme la prévention, le diagnostic, les soins ou la lutte contre les maladies, les blessures ou les incapacités, ainsi que les mesures destinées à préserver la santé des mères et des jeunes enfants. Le terme englobe aussi les activités qui garantissent ou favorisent l'accès des blessés et des malades à ces services de santé, comme le fait de rechercher, de recueillir ou de transporter les blessés et les malades, ou la gestion des structures médicales.

ou les personnels de santé professionnellement actifs au sein de la communauté. Il s'agit du personnel et des volontaires du Mouvement international de la Croix -Rouge et du Croissant-Rouge participant à la fourniture de soins de santé. Il faut citer aussi le personnel sanitaire des forces armées, le personnel des organisations internationales et non gouvernementales axées sur la santé, les secouristes²⁴.

A ce lot de personnes, il est judicieux d'associer les tradipraticiens et phytothérapeutes qui s'ils constituent le premier recours des populations en temps de paix, jouent également un rôle en temps de conflits. Constituant l'incarnation d'une médecine de proximité et d'accessibilité, ces acteurs facilitent considérablement l'accès aux soins aux populations qui sont privées soit pour des barrières territoriales, financières ou matérielles aux soins modernes de santé. La communauté même sans qualification médicale joue également un rôle de secouriste aux victimes en besoin de soins de santé. Elle constitue la plupart du temps le premier recours à notre avis.

Mais il faut noter que l'accès aux soins en période de conflit demande en premier lieu que protection soit accordée au personnel sanitaire et à toute personne qui œuvre ou tout bien qui est utilisé enfin de faciliter ou de permettre la réalisation de ce droit fondamental. Parmi les organismes et missions il faut citer entre autre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Mouvement international de la Croix Rouge et du Croissant-Rouge, dont l'une des principales vocations est d'apporter aide et assistance à toute personne blessée ou malade en temps de guerre²⁵, Médecin sans frontière (MSF), Médecin du monde (MDM), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) qui œuvre également dans la lutte contre les VBG à travers le *One Stop Center*²⁶, Solidarité, Acted etc.

²⁴ *Les soins de santé en danger, La responsabilité des personnels de santé à l'œuvre dans les conflits armés et d'autres situations d'urgence*, CICR, 2012, p. 13-14.

²⁵ Voir histoire de la création de la Croix-Rouge sur le lien www.CICR.org.

²⁶ Selon un responsable d'une ONG féminine, le *One stop center*, même s'il est étendu à toutes les situations de VBG, il appui beaucoup (en termes d'assistance médicale et psychosociale) les victimes de conflits armés pour ce qui concerne les VBG. L'ONG WILDAF est également un organisme qui

Malgré l'intervention des organes évoqués, les populations des zones de conflits sont encore plus exposées aux difficultés d'accès aux soins.

C. Les difficultés liées à l'accès aux soins

La situation de conflit perturbant l'organisation établie, l'offre de soins se trouve débordée et perturbée aussi. L'affection de l'accès aux soins par les conflits fait que nombre de couches de personnes rencontre des difficultés pour accéder aux soins. Ces couches peuvent être des blessés de guerre (civils, militaires ou groupe armés), malades, réfugiés, déplacés, réfugiés-malades, déplacés malades, migrants, migrants-malades etc. La diversité de ces victimes et nécessitent de soins de santé fait que les demandes de services de santé également varient sans que cela puisse être assurée à tous les coups. Elle va des coups et blessures, aux maladies chroniques, endémiques, épidémiques²⁷, de la santé sexuelle, reproductive etc. L'intervention des organisations et autres structures dans la prise en charge sanitaire se fait en fonction de la spécialité de chacune. Mais à l'évidence les soins sollicités par un malade chronique seront distincts de ceux dont un blessé ou une personne affectée par une infection a besoin.

Les difficultés d'accès sont entre autre d'ordre : *géographique* (accès à l'établissement ou aux missions de santé, accès à la zone d'implantation de l'établissement de santé, etc.)²⁸, *matériel* (absence ou insuffisance de produits de santé, d'équipement, d'infrastructure adéquate, de plateau technique, etc.), *climatique* (l'Etat de la zone

assure l'assistance psychosociale des victimes de VBG. Ce service est fourni grâce aux services de psychologues et de psychologues cliniciens.

²⁷ A titre d'exemple, l'hôpital de Mopti a bénéficié de la part de la MINUSMA d'un centre de prise en charge du Covid-19 le lundi 7 septembre 2020. Ce don en dehors du contexte de crise sanitaire, intervient dans un contexte de conflit dont le centre du pays participe activement.

²⁸ La protection des navires hôpitaux par la 2^{ème} convention de Genève de 1949 s'inscrit certainement dans le cadre de garantir une accessibilité géographique.

contribue à la dégradation rapide de la santé de la personne en besoin de soins), *logistique* (absence ou défaut d'entretien de moyens de transport ou de transfert de la personne en besoin de soins, absence de moyens de communication entre les relais etc.), *financier* (l'insuffisance de moyens financiers joue sur la qualité des soins), *humain* (les déserts médicaux, absence de personnel qualifié), *psychologique* (peur d'une attaque éventuelle ou des groupes armés et autres combattants), *économique* (affaiblissement du pouvoir d'achat)²⁹.

Les difficultés d'accès aux soins se traduisant en une violation du droit de la personne en besoin de soins sont récurrentes au Mali. L'explosion d'une ambulance de la Croix-Rouge dans la région de Sikasso au mois de septembre 2020 illustre parfaitement cette difficulté d'accès aux soins et cela constitue une violation du droit des personnes qui étaient à bord de ce véhicule. Cet acte est une violation grave du DIH³⁰ et aussi de l'article 10 de la charte du malade du Mali de 2008 qui prévoit le droit d'accéder aux services hospitaliers convenables à l'état et à la maladie du malade. Selon l'article 3 de la loi de 2009, le personnel sanitaire de la Croix-Rouge par exemple doit pouvoir librement et tranquillement fournir des soins de santé aux populations et personnes en besoin. Cette loi parmi tant d'autres n'est toute autre que la mesure nationale de consécration d'une disposition internationale³¹.

Selon une responsable d'ONG³², parmi les difficultés d'accès aux soins il faut considérer : la méconnaissance des mécanismes de protection et d'assistance, l'absence de développement de programme

²⁹ Selon un agent de santé communautaire de la région de Mopti, l'une des conséquences de la crise est l'affaiblissement de l'économie locale. Cela empêche beaucoup d'usagers des établissements de santé à recourir aujourd'hui à la médecine traditionnelle ou à compter sur l'aide des missions humanitaires. Entretien déjà cité. p. 1.

³⁰ Notons que l'atteinte à l'intégrité physique et à la santé fait partir de la catégorie des infractions graves au DIH. Voir à ce sujet M. WEMBOU ET D. FALL, *Droit international humanitaire, op. cit.*

³¹ Voir par exemple article 2 de la loi n° 09-018 sur les Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels.

³² Entretien avec Mme B.B.S. de WILDAF, le 7 septembre 2020 à 9h 30 mn.

de sensibilisation pour orienter les victimes de conflits, l'existence d'une ligne verte qui ne couvre pas toute la zone de conflits, etc. Ce dernier aspect est très pertinent et se trouve conforter par l'appui technique fournit par le CICR et d'autres organismes qui œuvrent en temps de conflit. Par exemple en pleine période de conflit, l'hôpital de Gao s'était transformé en hôpital CICR à cause de son abandon par le personnel de soins qui craignait leur santé et leur vie³³.

En toute évidence, le dysfonctionnement des établissements sanitaires résultant des conflits accentue les difficultés d'accès aux soins. Ce qui peut être la cause de l'exposition des populations à beaucoup d'autres pathologies et également encouragé ou occasionné les migrations de personnes. Par exemple, D. Laliberté reprenant les notes de Connolly et coauteurs souligne que *le dysfonctionnement des systèmes de santé, forcés d'interrompre les programmes de lutte contre la tuberculose, provoque la recrudescence soudaine de la maladie, également renforcée par la malnutrition, les mauvaises conditions d'hébergement etc.*³⁴

A juste titre l'article 14 de la 4^e convention de Genève prévoit *l'organisation ou l'aménagement des zones et localités sanitaires*, car les mesures prises en période de conflits, demeurent aléatoires et limitées. Par ailleurs, il faut noter que si secourir et soigner demeurent un pan essentiel, il n'en reste pas moins important de réparer les dommages subis par les victimes de violations du droit d'accès aux soins.

II. Le processus d'indemnisation des victimes

Toute violation des règles du DIH³⁵ enclenche les mécanismes de sanction et de réparation des dommages. Dans un premier temps, il

³³ Entretien réalisé avec Mme KANY au siège du CICR, le 9 septembre 2020 à 12 h.

³⁴ Daniel LALIBERTE, « Crise humanitaire, santé des réfugiés et des déplacés : un cadre analytique », *Revue européenne internationale des migrations internationales*, Vol. 23-03, 2010, p. 2.

³⁵ Article 51 al. 2 du protocole I et article 13 al. 4 et 5 du protocole II. Ce dernier article assure la protection des populations civiles dans les conflits armés internationaux.

est opportun de procéder à la recherche et à l'identification des auteurs (A), ensuite notre champ d'étude étant basé sur l'accès aux soins de santé des populations, nous nous intéresserons à la réparation des différents dommages (B).

A. La recherche et l'identification des auteurs de violations du droit d'accès aux soins

Dans le cadre des conflits maliens les auteurs des violations relatives à l'accès aux soins peuvent être fondamentalement les groupes armés et autres entités non alliés à l'Etat du Mali. Quant aux victimes, elles sont les personnes qui, individuellement ou collectivement ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave aux droits fondamentaux...³⁶. *Par victimes, il faut entendre des personnes civiles et militaires ayant subi des préjudices corporels ou matériels et les ayants droits des personnes décédées.*³⁷ Le lot de ces victimes est immense tant l'on sait que la crise de 2012 s'est finalement perdurée et étendue à l'ensemble du territoire national.

En matière de CANI, l'Etat central est victime des exactions et attaques provenant des groupes armés. Dans ce cas il lui revient de procéder à la recherche et à la poursuite des acteurs de ces faits. Cela peut se faire avec le concours d'autres Etats ou d'autres organisations internationales. Cependant lorsqu'il s'agit des actes, pratiques et dysfonctionnements empêchant les populations d'accéder aux soins de santé, l'Etat premier garant de la santé des citoyens se voit interpellé. Comme pour dire que même la situation de conflits n'est pas une raison pour l'Etat de faillir à son obligation de fournir les soins de santé. Ainsi, l'Etat « victime » d'une agression extérieure peut se retrouver « auteur » ou responsable (au côté d'autres personnes) de

³⁶Voir aussi *La protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés*, New York et Genève 2011, p. 93.

³⁷ Loi n° 2012- 025 du 12 juillet 2012 portant indemnisation des victimes de la rébellion du 17 janvier 2012 et du mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012.

la violation ou de la privation du droit d'accès aux soins. Le respect du droit international humanitaire est une obligation pour l'ensemble des acteurs de conflits armés à savoir l'Etat, les groupes armés, les individus. Une fois leur responsabilité établie, ils sont tenus de réparer le préjudice découlant de la violation du DIH.

L'Etat commet des violations à travers ces organes qui sont entre autres les services des armées, les services sanitaires, l'administration etc. Les groupes armés de leur côté commet des actes de violations soit par commissions soit par omissions. Mais toujours est-il que leur dessein de causer des atteintes aux personnes et à leurs biens est patent. L'article 91 du PAI prévoit la responsabilité de toute partie au conflit qui viole les conventions de Genève ou dudit protocole. L'article 49 GI note que les Etats ont l'obligation de rechercher et poursuivre les auteurs des violations graves des conventions de Genève et de les traduire devant les tribunaux. Dans la même lancée, les articles 50 GII, 129 GIII, 146 GIV disposent que les Etats ont l'obligation de prendre toutes les mesures législatives nécessaires pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis ou donné l'ordre de commettre toute infraction grave au droit humanitaire.

A ce titre MM. Wembou et Fall notent que *déjà en 1906, les Etats s'étaient engagés, en vertu de l'article 28 de la convention pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne, « à prendre les mesures nécessaires pour réprimer, en temps de guerre, les actes individuels de pillage et de mauvais traitements envers les blessés et malades des armées, ainsi que de punir, comme usurpation d'insignes militaires, l'usage abusif du drapeau et du brassard de la Croix Rouge... »*³⁸. Ainsi, au-delà des mesures de sanctions prévues par le Code pénal et par les instruments juridiques internationaux³⁹, une indemnisation peut être allouée à la

³⁸ *Droit international humanitaire, op. cit.*, p.139.

³⁹ Les Etats ont l'obligation de prendre toutes les mesures législatives nécessaires pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis ou donné l'ordre de commettre toute infraction grave au droit humanitaire.

victime ou à ses ayants droits⁴⁰. L'article 7.4 de la convention de Kampala tient pour responsable pénalement les groupes armés de leurs actes qui violent les droits des personnes déplacées aux termes du droit international et de la législation pénale. De par le contenu des articles 7.5 (g) et 9.1 (b)⁴¹, on retient que les Etats signataires de la convention de Kampala garants de la protection et de l'assistance des personnes déplacées et les groupes armés auteurs d'actes de violation sont responsables des dommages causés aux personnes déplacées.

Dans les conflits armés à dimension nationale tel que celui connu par le Mali, la responsabilité des individus (personnes physique) peut être également recherchée. Ces individus engagent tant leur responsabilité pénale que civile. La responsabilité pénale individuelle dans les conflits armés est prévue par le protocole II à la convention sur les armes classiques, tel qu'il a été modifié, le deuxième protocole à la convention de la Haye pour la protection des biens culturels et le statut de la CPI. La convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel et le protocole facultatif se rapportant à la convention relative aux droits de l'enfant (pour l'implication des enfants dans les conflits armés), prévoient implicitement une responsabilité pénale des auteurs d'actes de violation.

La responsabilité pénale est généralement l'apanage des juridictions pénales internationales. Dans l'affaire Tadić en 1995, le TPIY a conclu de l'existence d'une responsabilité pénale individuelle pour les crimes de guerre commis dans les conflits armés non internationaux. L'identification des auteurs des exactions et autres attaques commises est un pan important pour la réalisation de la justice étatique. Cependant cette action ou ce processus est très compliquée tant l'on s'est qu'au-delà du silence ou de la réticence des victimes, la multiplicité des groupes armés et la méconnaissance de l'identité de tous constitue un obstacle majeur. Le droit admet l'introduction de plaintes contre X⁴² afin de rechercher d'éventuels

⁴⁰ Voir à ce sujet, *La protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés*, op. cit., p. 78- 93.

⁴¹ *Infra* p. 9.

⁴² Article 88 du Code de procédure pénale du Mali.

auteurs des infractions commises. Mais pour les violations réalisées dans le (s) conflit(s) malien(s), la diversité des acteurs et le caractère sporadique des attaques à divers endroits⁴³ du pays rendent très difficile la recherche des auteurs et l'établissement d'une preuve contre qui que ce soit. D'autant plus que ces acteurs peuvent au même moment ou de façon intermittente recouvrir plusieurs identités : rebelles, djihadistes, terroristes ou bandits armés⁴⁴. C'est surtout avec le concours des victimes, des témoins des ONG, de la société civile que le travail des OPJ et de l'appareil judiciaire peut être facilité dans son ensemble.

Juste après l'éclatement de la crise de 2012, la Cour suprême du Mali a pris deux arrêts⁴⁵ qui désignaient le Tribunal de grande instance de la commune III du district de Bamako comme juridiction compétente pour connaître les affaires pénales de certaines localités du centre et du nord- Mali⁴⁶, à commencer par la région de Kidal dans laquelle une bonne administration de la justice n'était plus possible depuis les événements d'Aguelhoc⁴⁷.

⁴³ Par exemple, il faut citer le cas de Mopti (centre du pays), qui est entré dans la danse depuis 2015 avec des exactions de toute nature : viols, vols, tueries massives des hommes et des animaux, pillages de biens etc.

⁴⁴ L'exemple type à ce sujet est Iyad Ag Ghali, qui de rebelle touareg du nord-Mali s'est retrouvé djihadiste. Actuellement, il est inscrit sur la liste des terroristes recherchés par les Etats-Unis. Source : mondafrique.com, cité par Cheick Oumar SISSOKO dans sa lettre ouverte au peuple malien, p. 11.

⁴⁵ Arrêts n° 46 du 16 juillet 2012, et 04 du 21 janvier 2013 Cour suprême, ch. crim.

⁴⁶ Les régions de Gao, Tombouctou, Kidal.

⁴⁷ Cet arrêt est pris conformément aux dispositions de l'article 586 et 587 du Code de procédure pénale. Ces articles prévoient respectivement : « en matière criminelle, correctionnelle ou de simple police, la chambre » criminelle de la Cour suprême peut dessaisir toute juridiction d'instruction ou de jugement et de renvoyer la connaissance de l'affaire à une autre juridiction de même ordre, soit si la juridiction normalement compétente ne peut être légalement composée ou si le cours de la justice se trouve autrement interrompu, soit pour cause de suspicion légitime ». « Le procureur général près la Cour suprême peut aussi et dans les mêmes formes demander à la Chambre Criminelle le renvoi d'une affaire d'une juridiction à une autre dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. »

Selon un juge du Tribunal de la commune III du District de Bamako dans ce contexte, l'identification des auteurs n'est pas toujours facile, car l'Etat même n'était pas présente sur tout le territoire⁴⁸. Par ailleurs, les tentatives individuelles au-delà de leur rareté, n'aboutissent pas trop car les victimes même ne coopèrent pas largement avec la justice.

Un autre pan de la justice est d'essayer de remettre les victimes dans leur droit (en termes de finances, matériel etc.). D'où l'idée de réparation et d'indemnisation qui ont vocation à assurer une compensation financière ou un accompagnement quelconque à la victime du dommage.

B. La réparation des différentes catégories de dommages

Elle concerne ici toute mesure d'accompagnement et d'indemnisation d'autres dommages issus de la violation du droit d'accès aux soins, car la violation de ce droit en elle-même constitue déjà un dommage qui est intégré dans le lot des dommages généraux pouvant être issus d'un conflit armé.

Si le droit d'action est reconnu à tous en cas de violation de son droit d'accéder aux soins de santé, la situation de conflits autant qu'il entrave la bonne exécution des services de santé, handicape aussi les tentatives ou les initiatives de plaintes contre toute défaillance découlant des actes de soins effectués. En général, l'état psychologique et social des victimes même n'est pas favorable à de telles prétentions, même si le droit à la réparation est prévu par les textes surtout nationaux. Mieux, la réparation pour faute médicale ou défaillance dans les soins de santé demande en amont que la preuve de cette inconduite soit apportée. Or, il n'est pas évident qu'un patient (blessé, malade, déplacé-malade etc.) soit à mesure de rassembler des éléments qui puissent l'aider à obtenir réparation contre un fait d'un personnel de santé.

⁴⁸ Entretien réalisé avec le juge S. le 4 septembre 2020 à 12 heures au siège du Tribunal de la commune III.

En dehors ou en l'absence de toute procédure judiciaire tendant à la réparation des préjudices subis, des mesures d'accompagnement sont très souvent mises à la disposition des victimes. La gratuité des soins (pour certaines personnes et certaines pathologies) accordées par le CICR, l'ANAM en partenariat avec la CVJR, MFS⁴⁹ et autres institutions constituent des moyens efficaces d'accompagnement des victimes de conflit. Ces institutions en gros et à ce jour sont plus concentrées sur l'accompagnement psycho-social et médical que sur d'autres formes d'aides. La plupart de ces mesures d'accompagnement ont un effet temporaire et sporadique qui ne permet pas une insertion ou réinsertion durable de la victime. Elles peuvent intégrer le lot des mesures de réparation, sauf qu'elles sont faites par des institutions humanitaires, administratives ou sociales.

Au-delà ou en l'absence de réparations et accompagnements liés aux difficultés d'accès aux soins, celles-ci peuvent être liées aussi aux dommages généraux causés par les conflits armés, à l'atteinte à l'intégrité physique (coups, blessures et homicides), aux biens (pillages, destructions de biens) ou à l'intégrité morale résultant de conflits armés mérite réparation de la part de leurs auteurs.

L'indemnisation est soumise aux règles du droit commun notamment celles contenues dans le régime général des obligations (RGO). Au regard des principes directeurs des Nations Unies de 1998, toutes les personnes déplacées à l'intérieur d'un pays ont droit à la protection et à l'assistance nécessitée par leur situation et par leurs besoins spécifiques. Ces principes contiennent autant de mesures générales que spéciales⁵⁰ destinées à amoindrir ou à effacer la souffrance des personnes déplacées. Faisant référence à la convention de Kampala, celle-ci met en avant la responsabilité des Etats signataires pour la protection et l'assistance des personnes déplacées.

⁴⁹ Le projet médico-nutritionnel ouvert en collaboration avec le ministère de la Santé du Mali compte parmi les actions humanitaires qui s'inscrivent dans la dynamique d'aider les populations à accéder aux services sociaux de bases rompus à cause de la crise qui affecte énormément l'économie des zones victimes de conflits.

⁵⁰ Par exemple les principes 13 et 19.

Cela ressort expressément dans les dispositions de l'article 3.1 et dans celle de l'article 5.1. Les exigences de respect des mesures contenues dans la convention, les garanties de transpositions en droit interne et l'injonction de la mise en place d'un fonds pour la protection et l'assistance des personnes déplacées constituent autant de mesures importantes qui démontrent l'esprit de synergie entre les Etats dans la prise en charge de la douleur des victimes de conflits et autres événements.

L'article 91 GPI en effet dispose que tout Etat qui viole le droit humanitaire peut être tenu de verser une indemnité. L'article 75, paragraphe 6 du statut de la CPI prévoit la réparation par l'Etat du dommage causé. Il en est de même pour l'article 38 du deuxième protocole à la convention de la Haye qui prévoit l'obligation de réparation des Etats pour toutes sortes de conflits armés. Le Conseil de sécurité des Nations unies a, dans une résolution sur le Liberia en 1996, demandé aux groupes armés de procéder à une restitution des biens pillés⁵¹.

Cependant outre ces mesures, la mise en place de fonds d'indemnisation ou de solidarité à la faveur des victimes pourrait être un moyen efficace de réparation des préjudices subis par celles-ci. Il favorise l'indemnisation collective à travers un mécanisme institutionnel ou social destiné à cette fin. La réflexion de M. Moukoro s'inscrit dans ce sens lorsqu'il note que *pour traduire les effets de la convention de Kampala, le Mali devra développer un cadre approprié pour la protection des personnes déplacées internes*⁵².

La CVJR à travers sa stratégie d'intervention et son règlement intérieur, prévoit des mesures de réparation⁵³ des dommages causés aux victimes dans les conflits maliens. Par ailleurs, le pouvoir exécutif et législatif malien s'évertuent à maintes reprises d'adopter des textes

⁵¹ Voir memoireonline.com/11/12/6505/m_La_protection-juridique-des-populations-civiles-dans-les-conflits-armés-internes25.html.

⁵² <https://www.maliweb.net/contributions/la-convention-de-kampala-et-la-protection-des-personnes-deplacees-internes-au-mali-2824480.html>, consulté le 10 septembre 2020 à 12 h 35 mn.

⁵³ Voir p. 7 et 18 du document portant stratégie d'intervention 2016-2018 et règlement intérieur de la CVJR.

ayant pour objet d'établir les conditions d'indemnisation des victimes de différentes crises. Cette indemnisation se réalise à travers l'existence d'un régime spécial adopté pour la circonstance. Il s'agit par exemple du cas de la loi n° 2012- 025 du 12 juillet 2012 portant indemnisation des victimes de la rébellion du 17 janvier 2012 et du mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012 et de son décret d'application⁵⁴. Les articles 4 à 9 dudit décret prévoient une rente au profit des victimes de ces événements. L'article 4 de la loi de 2012 dispose que pour la mise en œuvre des dispositions, il est institué une commission dénommée « Commission d'évaluation de recensement et d'indemnisation des victimes ».

Les mécanismes institutionnels sont la voie la plus appropriée à ce jour pour l'indemnisation des victimes de conflits armés car la faible culture de saisine de l'autorité judiciaire est un frein à toute volonté ou action de réparation des préjudices⁵⁵.

*

* *

Ce travail s'est attelé sur l'analyse des règles existantes sur l'accès aux soins des populations en besoin et sur les modalités de réparation des dommages subis par celles-ci. L'accès aux soins déjà difficilement réalisable en temps de paix devient un parcours de combattant en tant de conflits. C'est pourquoi le droit d'accès aux soins en temps de conflits est garanti par les instruments du droit international, notamment le DIH et le DIDH en plus des réponses données dans le droit national. L'action des organismes, associations et d'autres entités humanitaires en plus de l'intervention de l'Etat est une réponse aux

⁵⁴ Décret n° 0858/ P-RM du 31 décembre 2015 fixant les modalités d'application de la loi n° 2012- 025 du 12 juillet 2012 portant indemnisation des victimes de la Rébellion du 17 janvier 2012 et du mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012.

⁵⁵ Dans ce sens, la CVJR répondant au standard d'une justice « constructrice et réparatrice » indique dans son document de stratégie d'intervention que des normes d'indemnisation des victimes avec un programme intégral de réparation collective et individuelles sont proposés.

besoins d'accès aux soins des populations et des victimes de conflits armés.

Aux termes de cette étude, le constat majeur est que malgré les efforts du DIDH et du DIH, ceux-ci ne fournissent pas de véritables garanties pour une remise de la victime dans ces droits. Autrement dit, l'existence de ces droits n'est pas totalement dissuasive des violations du droit d'accès aux soins de santé et le droit à la réparation du dommage résultant de conflit armé est encore à l'état primaire. Un *droit dormant* dont la concrétisation dépend également de l'implication des Etats au niveau supranational et des organisations internationales.

Cet article au-delà de la confrontation droit interne et droit international et de l'étude des textes juridiques, devrait édifier sur le nombre de conflits et d'exactions commises en sol malien depuis le début de la crise de 2012. Cependant, faute de statistique nationale sur ce sujet et d'étude exhaustive à ce jour, son contenu répond partiellement aux attentes multiples. Par ailleurs, ce travail à ce stade n'est pas à mesure de fournir le nombre de victimes dédommagés en termes de réparation financière et de celles ayant bénéficié d'aides et d'accompagnements⁵⁶. Ce qui est un grand regret puisque de telles données chiffrées peuvent contribuer à l'amélioration du dispositif existant.

Pour terminer notons que la timidité et la faible réaction de l'Etat du Mali à l'égard des auteurs, marquées par la conclusion des accords ou des négociations avec ceux-ci interpellent sur la situation des victimes. D'où la question : quelle politique l'Etat du Mali mène réellement à l'égard des victimes et des auteurs d'exactions ?

⁵⁶ Il est à noter que la CVJR (organe mis en place dans le cadre de l'accord de paix issu du processus d'Alger) n'est pas encore parvenu à atteindre les objectifs contenus dans son premier plan d'actions.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. Ouvrages, thèses, rapports et autres études :

- CICR, *Les soins de santé en danger, La responsabilité des personnels de santé à l'œuvre dans les conflits armés et d'autres situations d'urgence*, 2012, p. 107.
- CNDH, *Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme au Mali en 2018*, p. 88.
- CVJR, *Stratégie d'intervention 2016 -2018 et règlement intérieur*, p. 46.
- DIARRA A., *Les Défenseurs des droits de l'homme et la problématique de la protection des droits de l'homme*, Mémoire de Master II Recherche, UCAO, Unité Universitaire de Bamako (UUBA), 2017, p. 102.
- KOUNTCHE B. H., *L'application du droit international humanitaire et des droits fondamentaux dans les conflits armés auxquels prennent part les entités non étatiques*, Thèse de doctorat de l'Université Caen Normandie, 2019, p. 381.
- LALIBERTE D., « Crise humanitaire, santé des réfugiés et des déplacés : un cadre analytique », *Revue européenne internationale des migrations internationales*, Vol. 23-03, 2010, p. 13.
- L'accès aux soins, Principes et réalités*, actes de colloques n° 8 des 19 et 20 novembre 2009, sous la dir. de Isabelle POIROT-MAZERES, Presse de l'Université de Toulouse, 2010. sous la dir. de Isabelle POIROT-MAZERES, Presses de l'Université de Toulouse, 2010.
- Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme au Mali en 2016*, CNDH, p. 71.
- WEMBOU M. D., FALL D., *Droit international humanitaire*, L'Harmattan, 2000, p. 431.

II. Textes internationaux :

- Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.
- Pacte international relatif aux droits socio-culturels et économiques du 16 décembre 1966.
- Observation générale n° 14 du comité des droits économiques, sociaux et culturels de 2000.

- Pacte international relatif aux droits civiques et politiques du 16 décembre 1966.
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 1 juin 1981.
- Conventions de Genève du 12 août 1949.
- Convention de la Haye de 1907.

III. Textes nationaux :

- Constitution du 25 février 1992
- Loi n° 2016-036 du 7 juillet 2016 portant création de la commission nationale des droits de l'homme (CNDH).
- Loi n° 2012-025 du 12 juillet 2012 portant indemnisation des victimes de la rébellion du 17 janvier 2012 et du mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012.
- Loi n° 09- 018- du 26 juin 2009 relative à l'utilisation et à la protection de l'emblème et du nom de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au Mali.
- Décret n° 2015-0858/ P-RM du 31 déc. 2015 fixant les modalités d'application de la loi n° 2012-025 du 12 juillet 2012 portant indemnisation des victimes de la rébellion du 17 janvier 2012 et mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012.
- Décret n° 2716 du 8 octobre 2008 portant Charte du malade en République du Mali.

IV. Jurisprudences :

- TPIY, Le procureur c. Dusko Tadic, Jugement, IT- 94-1-T, 7 mai 1997, §§ 561-568.
- Arrêt n° 46 du 16 juillet 2012 portant dessaisissement et désignation de juridiction.

V. Webographie :

- <https://www.africaradio.com/news/mali-six-femmes-tuees-dans-l-explosion-d-une-mine-au-passage-d-une-ambulance-172575>, Consulté le 22 septembre 2020 à 13 h.

Mariam Maïga

<https://www.maliweb.net/contributions/la-convention-de-kampala-et-la-protection-des-personnes-deplacees-internees-au-mali-2824480.html>, consulté le 10 septembre 2020 à 12h 35 mn.

- III -

**PAIX, SECURITE ET GOUVERNANCE LOCALE : POLITIQUE
PUBLIQUE LOCALE, COOPERATION, PARTENARIAT ET
DEVELOPPEMENT LOCAL**

INSTABILITE INSTITUTIONNELLE ET POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES AU MALI : DE 2012 A NOS JOURS

Ballan DIAKITE,
docteur en science politique, Bamako, Mali.

***Résumé :** La crise sécuritaire déclenchée en 2012 prend sa source dans une profonde crise de gouvernance et de démocratie locale. Le modèle jacobin de l'Etat hérité de la colonisation a maintes fois montré ses limites dans le cadre de la gouvernance politique au Mali. Un pays multiculturel et multiconfessionnel ne saurait aucunement trouver sa voie dans le centralisme politique de longue durée. Raison pour laquelle dès les années 1963, l'irrédentisme touareg a donné un coup dur au projet malien d'une nation forte et prospère. Depuis cette époque, l'Etat malien s'est trouvé face à un défi : celui de concilier la gouvernance démocratique avec les particularités culturelles et géographique. L'ambition de relever ce défi a rendu nécessaire l'élaboration et la mise en place d'un mode de gestion des affaires publiques axé sur la proximité et l'initiative locale. Communément appelée « décentralisation », ce nouveau mode de gestion des affaires publiques ambitionne de faire des populations locales les principaux acteurs de l'élaboration et de la conduite des politiques publiques locales. Sauf qu'en période de crise sécuritaire et institutionnelle, l'exercice de ces compétences devient problématique par les acteurs locaux, à cause principalement des perturbations provoquées tant au niveau de l'élaboration qu'au niveau de l'application et de l'évaluation des politiques publiques locales.*

***Mots clés :** Politiques publiques – Gouvernance locale – Décentralisation – Crise.*

L'avènement de la démocratie au début des années 1990 fut la consécration d'une étape majeure dans l'histoire politique de la République du Mali. Indépendant depuis le 22 septembre 1960, l'Etat malien dont la superficie est estimée à 1 241 238 km², s'est vite engagé dans un processus de décentralisation de la gestion des affaires publiques. Cette réforme capitale visait à la base deux ambitions fondamentales¹ : d'une part l'enracinement du processus de démocratisation et d'autre part l'émergence d'une approche de développement initiée et portée par les acteurs locaux. Ce paradigme nouveau de l'organisation administrative et institutionnelle venait en réponse à une réalité sociopolitique marquée par les limites de l'Etat centralisateur et gestionnaire exclusif des affaires publiques hérité de la colonisation.

En l'espace de moins de deux décennies d'application, la politique de décentralisation au Mali a pu bénéficier des acquis énormes dont entre autres l'enracinement de la démocratie locale ; l'existence de structures d'appui financier et surtout, l'existence de nombreuses structures chargées de la promotion, de l'accompagnement et du suivi du processus de décentralisation. Ce dernier volet est par excellence le domaine d'intervention du Haut conseil des collectivités territoriales (HCCT) qui représente au plan national les collectivités locales avec un pouvoir constitutionnel d'ordre consultatif. La réalisation de ces mesures, accompagnée du système de vote comme mode de désignation des représentants politiques locaux, ont permis aux populations locales de mieux saisir le concept de démocratie particulièrement grâce à leur bulletin de vote...

Cependant, en dehors du droit de vote, la décentralisation au Mali visait également à l'origine l'autonomie de gestion pour les autorités locales de leurs propres affaires. Ceci nécessite des moyens matériels et des ressources humaines capables de porter l'économie locale. L'articulation des moyens aux objectifs de développement

¹ Ousmane SY, « Note sur les fondements, le bilan et les perspectives de la réforme de décentralisation de la gestion publique au Mali ».

économique et social renvoie à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques locales. Celles-ci permettent de dégager les priorités et l'orientation de l'action des autorités publiques locales. En cela, leur viabilité et leur applicabilité dépendent pour beaucoup, de la stabilité de l'environnement institutionnel dans lequel elles sont élaborées. Or, depuis 2012, le Mali est plongé dans une crise multidimensionnelle aux contours à la fois imprévisibles et complexes...

La rébellion touarègue du mouvement indépendantiste MNLA², couplée au coup d'Etat perpétré par le colonel Amadou Haya Sanogo ayant abouti à la démission du président Amadou Toumani Touré (ATT) en 2012, furent des événements révélateurs des failles du système démocratique malien ainsi que les vices du modèle de gouvernance à l'œuvre depuis 1992. Les difficultés inhérentes à cette situation telle que la suspension de l'aide publique au développement des partenaires techniques et financiers ainsi que l'embargo économique de la CEDEAO eurent un impact immédiat sur les dynamiques économiques locales et nationales.

Le retour à l'ordre constitutionnel marqué par l'élection du président Ibrahim Boubacar Keita (IBK), a permis au Mali de renouer avec le dynamisme économique en 2014 où le taux de croissance a atteint 7,1 %. En 2017 et en 2018, le taux de croissance s'élevait respectivement à 5,3 % et 5,0 %. Les perspectives étaient alors bonnes en terme de développement économique même si les disparités entre le milieu urbain et le milieu rural rendaient difficile la consolidation des acquis. La signature de l'accord d'Alger pour la paix et la réconciliation a relancé le débat sur le processus de décentralisation et de territorialisation des politiques publiques au Mali. L'article 14 de cet accord en date du 25 février 2015 engage le Mali à transférer 30 % des recettes budgétaires de l'État aux collectivités territoriales sur la base d'un système de péréquation.

Puisque la paix ne se décrète pas, de 2015 à nos jours, la stabilité tant espérée n'a pu être au rendez-vous et le pays est ainsi passé, d'une crise sécuritaire et politique à une crise socioéconomique et

² Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA).

institutionnelle. L'accord pour la paix et la réconciliation, sensé plonger le Mali dans une régionalisation avancée, est restée dans un état de stagnation pour des raisons d'instabilité entre autres à sa première phase d'exécution marquée par le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR) des ex-groupes rebelles signataires de l'accord. Absent dans plusieurs localités où ses représentants sont assassinés ou enlevés, l'Etat malien a peu à peu perdu le contrôle sur pratiquement les deux tiers de son territoire national. Cette situation a eu un impact direct et fort considérable sur la gouvernance locale notamment dans le secteur de l'éducation, du foncier, de l'agriculture, des infrastructures etc.

S'inscrivant pleinement dans la sous-thématique « paix, sécurité et politique publique locale », cette communication se donne pour dessein d'analyser l'impact de l'instabilité institutionnelle sur la vie socioéconomique au niveau local. En cela, la réflexion que nous nous proposons dans le cadre de cette communication, permettra de répondre à la problématique suivante : *dans quelle mesure peut-on analyser et apprécier l'impact de l'instabilité institutionnelle sur l'efficacité et l'efficience des politiques publiques locales au Mali ?*

Répondre à cette interrogation nous amènera à apprécier l'impact de l'insécurité sur les politiques publiques locales au triple niveau de leur conception, de leur application et de leur évaluation. A cet effet, l'intérêt de cette communication est double : d'une part, elle nous permettra de mieux appréhender l'architecture institutionnelle et le modèle de décentralisation au Mali et ; d'autre part, elle permettra d'évaluer l'influence de l'environnement sécuritaire et institutionnel sur la performance des politiques publiques à l'échelle des collectivités locales. Pour parvenir à ce résultat, notre démarche sera fondée sur une approche mixte, faisant ainsi recours à la fois à l'analyse des données qualitatives et quantitatives. Ce choix méthodologique s'explique par notre ambition de mieux comprendre et analyser la thématique dans toute sa complexité et, de surcroit, de mettre en lumière le caractère pluridisciplinaire de la présente communication.

Dans cette optique, nous démontrerons dans un premier temps comment l'instabilité institutionnelle affecte la conception des

politiques publique notamment à travers une mutation du centre décisionnel ; puis, dans un second temps, nous mettrons l'accent sur l'impact de la crise sur l'application et le contrôle des politiques publiques locales.

I. Un déplacement du centre de conception des politiques publiques locales en période de crise

La conception des politiques publiques est au cœur de la gouvernance locale. Le concept de gouvernance renvoie à l'ensemble des mesures (directives, normes etc.) prises par les autorités publiques, dans le cadre d'une concertation entre divers acteurs (gouvernement, société civile, etc.) en vue d'atteindre un certain nombre d'objectifs définis et discutés collectivement. D'autre part, la gouvernance renvoie à des usages politiques et sociaux qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à sa capacité de diriger, à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité³. Partant de ce postulat, la gouvernance en tant que concept pratique, fait donc appel à la capacité de l'Etat à répondre aux problèmes politiques et socioéconomiques des citoyens. Ainsi, conformément à l'esprit de la décentralisation, cette compétence est dévolue aux collectivités territoriales chargées de l'élaboration et de l'application des politiques publiques dans le cadre de la gouvernance locale. Sauf qu'en période de crise sécuritaire et institutionnelle, l'exercice de ces compétences devient problématique par les acteurs locaux, à cause principalement des perturbations tant au niveau des initiatives qu'au niveau de la configuration du centre décisionnel.

A. Le chamboulement de la configuration des acteurs en période de crise institutionnelle

Les politiques publiques sont en réalité le résultat de compromis entre plusieurs acteurs constituant une configuration donnée. La notion de politique publique renvoie alors à un programme d'action des pouvoirs publics sur un territoire donné. Ce programme s'appuie

³ DIAWARA, *Territorialisation des politiques publiques*, Thèse.

sur une recherche de compromis entre différents acteurs porteurs d'intérêts divergents, dans un secteur donné ou dans un espace géographique⁴. Une autre définition bien plus explicite et assez complète considère que les politiques publiques sont « une stratégie conduite par les institutions et administrations publiques avec un ensemble de moyens (humains, financiers et matériels) pour agir sur une situation structurelle ou conjoncturelle déterminée (infrastructure, santé, famille, logement, emploi, formation professionnelle, recherche, fonction publique, crise, déficit), afin d'atteindre un ensemble d'objectifs préalablement fixés (égalité, justice, santé publique, bien-être social, résorption de la crise, du déficit budgétaire) et dont l'évaluation est faite sur la base de la qualité et de l'opportunité de l'intervention publique. »⁵. Ces définitions renvoient à l'analyse cognitive des politiques publiques qui a largement contribué à rompre avec une conception classique considérant l'Etat, sous toutes ses formes, comme une entreprise de domination, caractérisé d'abord par sa capacité à imposer un ordre politique global, en lui substituant une conception centrée sur l'aptitude de l'Etat à résoudre les problèmes.

D'une manière succincte, il y a politique publique parce qu'il y a un problème social, politique ou économique que les autorités politiques doivent résoudre. Les politiques publiques locales sont donc l'expression des pouvoirs publics au niveau des collectivités locales. A ce titre, les politiques publiques locales incarnent la puissance publique locale puisqu'elles s'appliquent à tous les citoyens non pas d'une manière arbitraire, mais basée surtout sur une expertise et une connaissance technique des problèmes et des solutions envisagées. Une politique publique locale peut être alors comprise comme une action publique comportant un ensemble de décisions prises en interaction entre des acteurs publics et privés (individus, groupes ou institutions) concernés pour atteindre un objectif collectif

⁴ Pierre MULLER, *Politique publique*, Edition PUF, 2013, p. 21.

⁵ Pauline RAVINET, Sophie JACQUOT, Laurie BOUSSAGUET, *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et documentée, les Presses de Sciences Po, références gouvernance ; 2010, p. 420-427.

dans un espace donné. Par extension, une politique publique locale est celle définie par des acteurs locaux ayant une autonomie de décision politique sur un territoire donné. C'est en particulier le cas des autorités locales (élues ou nommées) au niveau des collectivités locales dont l'autonomie est consacrée par les lois de décentralisation.

Au Mali, la décentralisation est un engagement moral⁶ souscrit par l'ensemble de la classe politique et de la société civile à la conférence nationale de 1991. La traduction de cette recommandation en des dispositions constitutionnelles (1992) confirme la convergence de la volonté populaire et de celle politique au sujet de la décentralisation⁷. La création des collectivités territoriales est prévue par l'article 97 de la Constitution qui répartit celles-ci en régions, cercles et communes. L'article 98 du même texte précise que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions fixées par la loi. Il s'agit précisément de la loi n° 93-008 du 11/02/1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 96-056 du 16/10/1996.

Les dispositions législatives susmentionnées ont impulsé la politique malienne de décentralisation sur la base de six principes directeurs⁸ : la sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale, l'implication des populations dans la création des communes, la gestion démocratique des collectivités territoriales, la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local par les collectivités territoriales, la progressivité et la concomitance dans le transfert des compétences et des ressources, la libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, au nom du principe de l'unité nationale, la décentralisation au Mali ne concerne pas les domaines de souveraineté de l'État comme la mission de défense nationale, la distribution de la justice (législation, organisation des Cours et des

⁶ Alexis KABORE et Elie SIBONE, *Gouvernance à la base, Rapport d'étude sur la décentralisation au Mali*, 2014.

⁷ Ousmane SY, « Note sur les fondements, le bilan et les perspectives de la réforme de décentralisation de la gestion publique au Mali ».

⁸ Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, *Document cadre de la politique nationale de décentralisation (2004-2014)*, version finale, mai 2015.

Tribunaux), les relations internationales, la monnaie, l'orientation et la coordination du développement national à travers la définition des politiques.

Excepté les domaines dits régaliens de l'Etat, l'aspect institutionnel de la territorialisation des politiques publiques a connu durant les dix dernières années, une avancée considérable notamment dans le secteur de l'éducation. Les communes qui représentent l'un des trois niveaux de la décentralisation au Mali (commune, cercle et région) sont investies aujourd'hui d'une somme de compétences et de responsabilités qui sont capitales dans le fonctionnement et la gestion de l'école en mode décentralisé. Elles ont un rôle⁹ à la fois pédagogique, de gestion, d'informations et de communications, car elles doivent participer au recrutement des enseignants, à la prise en charge, et à l'évaluation des activités scolaires, à la construction et à l'équipement des infrastructures, à la mobilisation des ressources et la sensibilisation des populations. C'est dans cette dynamique qu'au côté des Centres d'animation pédagogique (CAP), une cellule d'appui à la décentralisation, déconcentration de l'éducation au Mali (CADDE) a été mise en place pour renforcer et appuyer la politique nationale de territorialisation des politiques publiques éducatives.

Depuis le mois de juin de l'an 2002, l'Etat central a pris plusieurs décrets¹⁰ en faveur du transfert de compétences vers les collectivités territoriales. Ces compétences transférées portaient essentiellement sur trois domaines principaux : l'éducation, la santé et l'hydraulique urbaine et rurale. Malgré l'instruction du premier ministre en 2009-2010 pour accélérer ces transferts, ils tardent à se concrétiser, faute

⁹ Traoré Moussa KHORE, *La gouvernance locale dans le secteur de l'éducation au Mali*, Thèse présentée et soutenue publiquement le 13 mai 2015 à l'Université de Toulon.

¹⁰ Décret n° 02-313/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation ; décret n° 02-314/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de santé ; décret n° 02-315/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine.

d'une volonté des administrations centrales de se dessaisir de certaines fonctions, et des moyens financiers. Cette situation donne l'impression, selon Ousmane Sy¹¹, que les administrations centrales veulent continuer à gérer le Mali décentralisé avec un Etat qui se pense encore centralisé. La prééminence de l'Etat central dans les affaires relevant de la compétence des collectivités territoriales implique une interrogation fondamentale sur l'autonomie de celle-ci et leur capacité à s'approprier pleinement des politiques publiques locales.

Depuis la crise multidimensionnelle de 2012, on assiste à un véritable ébranlement de la configuration classique d'acteurs, habituellement en charge de conceptualisation et de l'élaboration des politiques publiques locales. Les citoyens et les élus locaux ne sont plus les seuls concernés par la conception des projets de développement local. L'ampleur de la crise au Mali est telle que les concepteurs traditionnels (élus locaux, citoyens etc.) sont mêmes absents sur leur territoire. Selon les données du HCR¹², le Mali compte au début du mois de novembre 2019, un nombre total de 54 000 réfugiés. Pendant ce temps, 3 000 autres étaient en attente d'enregistrement. Face à l'insécurité grandissante, nombreux élus locaux sont venus s'installer dans la capitale à Bamako, et plusieurs gouverneurs des régions du nord ont été victimes d'enlèvement terroristes. Cette situation de vide institutionnelle a créé les conditions pour favorables à la naissance d'une nouvelle configuration d'acteurs dominée essentiellement par des groupes terroristes, des intégristes religieux violents, des groupes de narcotrafiquants etc. Dans plusieurs régions du nord, ces nouveaux acteurs ont fini par imposer leur volonté en lieu et place de celle des autorités légitimes. Ces acteurs illégaux sont parvenus, par le biais de la violence, à imposer leur vision de société aux autres. D'où l'imposition de la sharia dans ces régions. Cette situation nous amène à nous interroger sur l'autonomie

¹¹ Ousmane SY, homme politique malien, ancien ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales du gouvernement du président Alpha Oumar Konaré.

¹² Haut conseil des réfugiés : HCR.

des collectivités territoriales dans la détermination des initiatives de développement local...

B. La réduction de la marge de manœuvre des élus locaux en termes d'initiatives de politiques publiques

La gouvernance locale repose sur l'autonomie des collectivités territoriales. Ce principe clé de la décentralisation consiste à transférer des compétences en matière de dépenses et de recettes de l'Etat central vers les collectivités territoriales. L'objectif étant l'efficacité des dépenses publiques grâce notamment au principe de proximité de l'action publique et de compétition des collectivités locales. Ce principe d'autonomie est une notion complexe¹³ qui dépasse largement les seules ressources fiscales locales et intègre par exemple le degré de discrétion dont disposent les collectivités locales dans l'allocation des transferts qu'ils reçoivent. Ces aspects fondamentaux du principe d'autonomie connaissent déjà, en dehors de l'impact de la situation sécuritaire et d'instabilité institutionnelle, des limites structurelles dont notamment la faiblesse des collectivités locales en termes de ressources financières et économiques dans la mise en œuvre des politiques publiques locales.

Bien que la situation sécuritaire ait eu un impact négatif sur les financements extérieurs des collectivités locales, force est de constater qu'au plan interne, celles-ci disposent d'une panoplie de moyens qui ne peuvent se résumer uniquement aux ressources fiscales. En cela, les ressources des collectivités locales dans le contexte malien peuvent être classées en cinq catégories¹⁴.

-Les recettes fiscales locales sont constituées des impôts et taxes régies par le Code général des impôts et par des lois particulières. Ces recettes peuvent être collectées par l'administration locale ou par celle centrale et rétrocédée automatiquement aux collectivités locales.

¹³ Alexis KABORE et Elie SIBONE, *Gouvernance à la base, Rapport d'étude sur la décentralisation au Mali*, 2014

¹⁴ Rapport Fond monétaire international (FMI), *Fiscalité locale et décentralisation au Mali*, juillet 2015.

-*Les recettes non fiscales locales* sont l'ensemble des recettes qui ne sont pas liées à un impôt. Ce sont essentiellement trois recettes. *Les produits pour exploitation et prestations de services* sont tirés de la rémunération des prestations fournies par les collectivités locales telles que la délivrance d'actes administratifs, l'enlèvement des ordures ménagères, les services éducatifs ou sportifs, de voirie, d'eau, d'électricité ou d'hygiène (désinsectisation, latrines publiques etc.) ou les appareils distributeurs d'hydrocarbures. Ils comprennent également dans certains cas le produit partagé des amendes. *Les produits du domaine* proviennent des produits retirés de l'utilisation du domaine local. Ils comprennent, par exemple, les redevances de marché, d'éclairage public, les droits de stationnement de véhicule ou le produit des concessions. Il s'agit également des produits obtenus de la location et la cession des biens appartenant à la collectivité.

-*Les transferts reçus du gouvernement central* peuvent être conditionnels ou inconditionnels. Les transferts conditionnels impliquent que les fonds alloués soient dépensés de façon spécifique, c'est-à-dire pour la fourniture de biens ou de services publics définis par le gouvernement central. Les transferts inconditionnels en revanche peuvent être dépensés comme le gouvernement local l'estime le plus pertinent.

-*Les emprunts des collectivités territoriales* sont généralement utilisés pour le financement d'investissements publics locaux. La capacité d'emprunt est généralement strictement limitée par la loi dans les pays africains francophones et nécessite l'existence d'un marché financier suffisamment développé. Les dons des partenaires techniques et financiers du pays peuvent aussi constituer une ressource financière significative.

-*Les dons des partenaires techniques et financiers* du pays peuvent aussi constituer une ressource financière significative.

L'ensemble de ces ressources évoquées visent à donner aux collectivités locales les conditions d'une meilleure autonomie de gestion à travers une bonne appropriation des politiques publiques. Sauf que, dans le contexte malien, l'appropriation des politiques publiques par les acteurs locaux en termes d'initiative ne s'est presque jamais traduite dans les faits sur le terrain. La cause principale en est

que l'appropriation des politiques publiques locales par les acteurs locaux suppose le retrait de l'Etat central de la gestion des affaires relevant de la compétence des collectivités territoriales ce qui est loin d'être le cas du gouvernement central du Mali à ce jour. L'appropriation des politiques publiques locales par les autorités décentralisées se mesure par le niveau d'engagement et par la capacité de l'État à jouer pleinement son rôle régalien d'organisateur et d'accompagnateur de la décentralisation.

Si le Mali s'est doté d'un arsenal juridique et d'un cadre institutionnel pour la mise en œuvre d'une réforme ambitieuse de la gestion publique, l'appropriation politique est discréditée par le faible niveau de transfert des compétences et de ressources aux collectivités territoriales. Cette situation est exacerbée par les difficultés qu'éprouvent les services déconcentrés à faire face aux besoins d'appui-conseils des collectivités territoriales.

En effet, l'autonomie des collectivités territoriales dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques ne signifie pas, pour autant, que les autorités publiques locales sont exemptées de tout contrôle. Les politiques publiques locales, dans la poursuite de leurs objectifs, doivent prendre en compte la préservation des intérêts nationaux. C'est principalement pour cette raison que l'Etat central, par l'intermédiaire de ses représentants (gouverneur, préfet, sous-préfet), continue d'exercer sur les collectivités territoriales ce qu'il convient d'appeler en droit administratif la « tutelle ». Le rôle de ces agents de tutelle est double dans la mesure où leur mission vise à garantir tout d'abord l'intégrité territoire de la nation d'une part et, d'autre part, à contrôler la légalité des actes administratifs des élus locaux. Par ces rôles, les autorités de tutelle occupent une place centrale dans la politique de décentralisation au Mali. La crise de 2012 a mis à l'épreuve l'intégrité territoriale du Mali. Les 2/3 du territoire national échappent désormais au contrôle du pouvoir central. Toute la question autour de la décentralisation au Mali consiste à savoir aujourd'hui comment accorder aux collectivités locales, une meilleure autonomie de gestion sans pour autant compromettre le principe constitutionnel de l'indivisibilité du territoire national. C'est une véritable inquiétude pour le gouvernement central, dans un pays où

les conflits identitaire et intercommunautaire représentent une épée de Damoclès au-dessus de la tête de la nation. Il convient donc d'accorder une grande autonomie de gestion aux autorités locales tout en veillant à ce que le contrôle des pouvoirs de tutelle s'exerce pleinement sur les actes des élus locaux.

II. Une application mitigée et un contrôle problématique des politiques publiques en temps de crise institutionnelle

Les modalités de l'intervention publique sont rarement évidentes, soit parce que les objectifs poursuivis entrent en conflit les uns avec les autres, soit parce qu'il existe plusieurs politiques envisageables pour atteindre ces objectifs (régulation du marché, taxation, etc.). Ces deux contraintes rendent indispensable la démarche d'évaluation des politiques publiques notamment en période de crise sécuritaire et institutionnelle afin d'identifier les interventions les plus efficaces et d'en dégager également les limites et les imperfections. L'analyse théorique permet en partie d'apprécier les effets des politiques publiques mais celle-ci doit être appuyée et accompagnée par des données chiffrées pour mesurer l'impact réel. La bonne articulation de ces deux aspects de l'évaluation des politiques publiques dépend étroitement du cadre institutionnel dans lequel les actions publiques sont évaluées. Ceci nous amène, notamment dans le contexte sociopolitique malien, d'apprécier les effets du cadre institutionnel sur la viabilité de l'action publique en termes de développement économique local.

A. Les effets de la crise sur l'application effective des politiques publiques de développement local

La crise sécuritaire et institutionnelle que le Mali a connue en 2012 a remis en avant la dimension politique de la décentralisation ainsi que la nécessité de renforcer le processus afin de relever, dans le cadre de la refondation de l'Etat, les défis liés au développement, à l'unité nationale et à l'intégrité du territoire. Le document cadre de la politique nationale de décentralisation 2015-2024 traduit les orientations fortes du gouvernement en matière de renforcement de la

décentralisation "fondée sur la régionalisation, mettant le développement régional au centre de la gouvernance, de la croissance et de la solidarité nationale, tout en garantissant le respect des diversités culturelles et territoriales, en préservant l'unité et l'intégrité nationales". Ces orientations trouvent leurs fondements dans les conclusions et les recommandations de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, signé les 15 mai et 20 juin 2015 à Bamako.

Cependant, les difficultés liées à l'application effective de l'accord d'Alger suite à la détérioration du climat politique (manifestations de rue, grèves incessantes etc.) et sécuritaire (attaques terroristes, conflits intercommunautaires etc.) ont fait que les objectifs ciblés par le gouvernement en matière de renforcement de la territorialisation des politiques publiques n'ont jamais pu être atteints. Puisqu'au moment où les régions du centre et du nord du pays faisaient face aux conflits intercommunautaires et au terrorisme; les régions du sud et particulièrement Bamako, étaient emportées dans une crise politique alimentée par les partis de l'opposition qui refusaient de reconnaître la légitimité du président IBK, élu pour un deuxième mandat en 2018. Cette crise politique était couplée avec une crise institutionnelle au sommet de l'Etat. En effet, en l'espace de six ans, soit entre 2013 et 2019, le Mali a connu six premiers ministres¹⁵ avec au moins dix remaniement ministériel. Cette instabilité gouvernementale a eu un impact direct sur l'efficacité de l'action publique tant au plan national que local.

C'est ainsi que malgré la relance économique amorcée en 2015 qui s'est traduit par une croissance économique relativement élevée (autour de 5 %), les politiques publiques économiques ne sont pas parvenues à réduire sensiblement la pauvreté qui touche la population malienne jusqu'à hauteur de 44,9 %. Cette situation de paupérisation massive questionne l'efficacité de l'action publique en termes de gouvernance et de développement locale. Conformément aux articles 22, 95 et 163 du Code des collectivités territoriales locales,

¹⁵ Tatam Ly, Moussa Mara, Modibo Keita, Abdoulaye Maiga, Boubèye Maiga, Boubou Cisse.

les politiques publiques de développement économique, culturel et social relèvent de la compétence des autorités locales. Sur cette base, la lutte contre la pauvreté ; l'éducation ; la santé ; l'environnement... sont autant de secteurs qui relèvent de la gouvernance des autorités locales en vertu de la politique nationale de décentralisation au Mali. Pourtant, le résultat de l'action publique dans ces différents secteurs reste de loin mitigé, certainement à cause de la situation sécuritaire et l'instabilité institutionnelle qui prévalent dans le pays.

La situation de l'emploi est caractérisée par le taux élevé de chômage surtout chez les jeunes. Sur la tranche d'âge 15-64 ans, le chômage touche en 2017, 9.1 % d'entre eux, 8 % d'hommes, 10,4 % de femmes, 8,1 % en milieu rural et 12 % en milieu urbain y compris Bamako. Le taux de chômage des 15-35 ans est de 14.9 % en 2017 (14,2 % pour les hommes et 15,7 % pour les femmes). Le chômage des jeunes touche particulièrement certaines régions administratives plus que d'autres. C'est la région de Gao qui a le plus fort taux de chômage des jeunes 15-35 ans (54,8 %), suivie de Koulikoro (46,8 %) et Bamako (18, 5 %). Les régions de Sikasso (4,7 %), Ségou (5,5 %) et Kayes (6,1 %) sont les moins touchées par le chômage des 15-35 ans. Le chômage frappe aussi plus fréquemment les jeunes de niveau d'éducation supérieur (44,2 %) et secondaire (31,8 %). En plus du niveau relativement élevé du chômage, le marché du travail est caractérisé aussi par le poids extrêmement élevé (97 %) des emplois informels qui sont généralement précaires et peu rémunérés.

En outre, l'instabilité institutionnelle a porté un coup dur à la concrétisation de plusieurs politiques publiques locales, à cause notamment d'un déficit de financement des projets de développement dans les collectivités territoriales. Parmi les nombreuses structures créées par l'Etat malien pour appuyer et soutenir la décentralisation, figure l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) qui représente une sorte de « pot-commun »¹⁶ des bailleurs de fond internationaux. Or, les investissements étrangers au profit de cette structure ont connu un grand déficit à cause de la situation sécuritaire.

¹⁶ DIAWARA, *Territorialisation des politiques publiques*, Thèse.

Par ailleurs, l'agriculture est l'activité principale du monde rural et le moteur de son économie. Depuis 2015, l'Etat s'est engagé à consacrer 15 % du budget national au développement du secteur agricole. Pour financer les projets agricoles au niveau des collectivités territoriales, une Banque nationale de développement agricole (BNDA) a été instituée. En 2019, le BNDA a financé le secteur agricole à hauteur de 267 milliards¹⁷ de FCFA. Malgré ses efforts, l'agriculture peine à tirer vers le haut l'économie rurale. Plusieurs défis restent à relever dont entre autres la gestion du foncier, la non maîtrise de l'eau, la faible capacité de transformation des produits agricoles locaux, la cherté du coût de l'engrain etc. Le Mali est l'un des deux premiers producteurs de coton en Afrique de l'ouest avec le Burkina Faso. Cette forte production du coton destiné à l'exportation, ne profite ni aux producteurs ni à l'Etat, pour la simple raison que le prix est fixé par le marché financier international. Il est donc temps que le Mali revoie sa politique publique agricole en industrialisant davantage ce secteur afin qu'il puisse contribuer à la hauteur de tous ses potentiels au rehaussement de la croissance économique et au développement local.

En plus de la crise de financement des projets de développement local, la crise sécuritaire de 2012 a affecté la disponibilité et l'accès aux services et aux infrastructures de base dans plusieurs régions du nord et du centre. En 2013, l'indice de développement humain (IDH) classe le Mali¹⁸ au 182^{ème} rang sur 187 pays, la population en deçà du seuil de pauvreté était estimé à 50,4 %¹⁹. Ces régions ont connu des destructions et pillages des infrastructures socio-économiques (écoles, centres de santé et marchés) et un départ de nombreux professionnels de la santé et d'enseignants, dans un contexte déjà marqué par une insuffisance des ressources matérielles et humaines. L'absence des organes de tutelle, des hauts représentants de l'Etat et des services

¹⁷ www.bnda-mali.com

¹⁸ PNUD (2013), Rapport mondial le développement humain 2013.

¹⁹ Moins de 1,25 dollar par jour, PNUD (2013), *Rapport mondial sur le développement humain*.

techniques dans les collectivités territoriales, est une autre raison de l'inefficacité des politiques économiques de développement local.

B. Le contrôle problématique des citoyens en temps de crise sécuritaire et institutionnelle

Partout dans le monde la démocratie représentative s'essouffle et montre ses limites. Le Mali n'est point une exception dans ce cadre global de crise de représentativité entre les élus et les citoyens. D'ailleurs, la profonde crise de 2012 est avant tout une crise de gouvernance, de représentativité et de légitimité. D'où la nécessité de revoir le logiciel de gouvernance qui est à l'œuvre depuis l'avènement du multipartisme intégral en 1992. La stabilité des institutions de la République requiert que le rôle des citoyens soit pris en compte dans l'élaboration, dans l'exécution et dans l'évaluation de l'action publique.

Dans un contexte où la démocratie participative devient importante aux côtés de la démocratie représentative, les citoyens pèsent grandement dans l'évaluation des politiques publiques. La conduite des politiques publiques implique nécessairement que les autorités publiques prennent en compte le point de vue des citoyens afin de légitimer leurs actions ou de les doter de nouvelles orientations. Au Mali, cette concertation citoyenne n'est pas encore suffisamment intégrée dans le paradigme des décideurs politiques qui, parce qu'ils tirent leur autorité des urnes, estiment avoir le droit de décider au nom et à la place des populations locales. Cette situation a conduit les pouvoirs publics à prendre le plus souvent des décisions qui sont en déphasage totale avec les profondes aspirations des citoyens.

Aujourd'hui, la demande forte des citoyens en termes de bonne gouvernance et de transparence dans la gestion des affaires publiques, rend indispensable dans le contexte actuel du Mali, la mise en œuvre immédiate d'un certain nombre de mesures telles que la diffusion large de toutes les informations concernant les programmes gouvernementaux et ceux des élus locaux ; la diffusion des rapports périodiques sur les réalisations des travaux d'intérêt général dans les

différentes collectivités territoriales ; l'organisation de débats publics sur les programmes et sur les plans de développement économique local ; enfin les enquêtes de satisfaction concernant des prestations assurées par le secteur public.

La bonne gouvernance suppose avant tout la transparence dans la gestion des affaires publiques, l'égalité de traitement de tous les citoyens face à la chose publique et surtout, le strict respect de la concurrence entre les différentes collectivités territoriales. En revanche, la corruption, le népotisme, le favoritisme sont autant de fléaux qui suscitent l'inquiétude des investisseurs et des prêteurs potentiels. A la longue, cette méfiance des investisseurs accroît la crise économique, en ce sens qu'elle a un impact réel sur la création de richesses et donc, sur la croissance économique.

Les événements du 18 août 2020 marqués par la démission du président Ibrahim Boubacar Keita et par la dissolution de l'Assemblée nationale ont remis au cœur du débat public la nécessité d'une refondation de l'Etat malien. La faillite de l'Etat explique en grande partie l'échec relatif de la politique de décentralisation au Mali. Le risque de partition du territoire national sur fond de menace de rébellion touarègue a longtemps justifié le choix des autorités centrales de toujours renforcer la tutelle sur les collectivités territoriales. Il est clair que le principe de l'Etat unitaire, comme le pense Michel Verpeaux²⁰, justifie l'existence d'un contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales. Mais qu'à cela tienne : l'Etat doit accorder plus d'autonomie aux territoires décentralisés dans le cadre de la détermination et de l'exécution des programmes de développement local. La libre administration, la personnalité juridique et l'autonomie financière qui sont des principes clairement reconnus aux collectivités territoriales doivent être assurés et garantis par l'administration centrale. Une fois que ce préalable devient un acquis, alors la maîtrise d'ouvrage par les autorités locales se fait en partenariat avec les acteurs du secteur privé, de la société civile et des citoyens porteurs et gestionnaires par délégation des investissements. Ces acteurs ont un

²⁰ Michel VERPEAUX, *Droits des collectivités territoriales*, Collection Major, éditeur PUF, 2005, 312 p.

rôle important dans le processus de problématisation des problèmes sociaux en de véritables politiques publiques locales.

Néanmoins, la participation de la société civile dans l'élaboration et l'exécution des politiques publiques, nécessite une prise de conscience individuelle et collective des citoyens quant à leur rôle démocratique dans l'équilibre institutionnel et politique. En tant qu'acteurs des politiques publiques, les citoyens doivent jouer pleinement leur partition sur le milieu décisionnel au niveau de la nation et des collectivités territoriales. Mais pour cela, l'éducation, la formation et l'accès à l'information par les citoyens doivent être assurés et garantis par les autorités chargés de la gouvernance locale. A ce titre, il convient de rappeler que le secteur de l'éducation qui fait désormais partie des compétences décentralisées, connaît plusieurs défis qui mettent à mal la formation civique des citoyens. L'insuffisance d'infrastructures d'éducation de base, les inégalités en termes de scolarisation entre le milieu rural et urbain, l'inadaptation des programmes de formation avec les besoins socioéconomiques sont autant de défis qui nécessitent une étroite collaboration entre le gouvernement central, les collectivités territoriales, les syndicats des enseignants et l'association des parents d'élèves. L'éducation doit ainsi être une priorité nationale afin qu'émergent des citoyens responsables, capables de jouer leur rôle de contre-pouvoir et de véritables partenaires des politiques publiques au plan local et national.

En outre, l'activité politique des citoyens reste fortement conditionnée aux chances que les uns et les autres disposent pour bénéficier d'une socialisation politique. L'éducation populaire qui relève en principe des tâches des partis politiques demeure négligée par ceux-ci faute d'un manque de contrôle des autorités publiques. Le Mali compte en 2020 plus de deux cents partis politiques qui dépendent tous des subventions publiques de l'Etat. L'aide publique aux partis politiques représente au Mali 0,25 % des recettes fiscales de l'Etat dont le montant total était de 3 374 442 789 FCFA en 2018²¹. Sur la période de 2001 à 2018, l'aide publique aux partis politiques a été

²¹ Décret n° 2019-0690/P-RM du 9 septembre 2019.

estimée à un montant total de 27 058 290 308 FCFA²². Ce financement colossal aux partis politiques a très peu d'impact positif sur les conditions de vie des citoyens. La quasi-majorité de ces organisations politiques n'ont pas de programme de formation à l'endroit des populations, encore moins de plan d'activité de développement local. Pour ces raisons, le financement public des partis politiques est inefficace économiquement car, en tant que dépense publique, il ne garantit pas pour l'Etat un retour sur investissement et ne satisfait pas non plus un besoin d'intérêt général. Il urge pour les autorités publiques maliennes de donner de nouvelles orientations aux politiques de financement des partis politiques afin que ceux-ci puissent jouer pleinement leur rôle en termes de formation citoyenne des populations. Il en va de même pour la stabilité institutionnelle et la cohésion sociale, puisqu'un citoyen avec une bonne formation civique et politique, est un agent de paix au service de sa nation.

*

* *

La crise qui assaille le Mali depuis 2012 est multiforme et multidimensionnelle. Elle a laissé des séquelles dans tous les secteurs de la vie de la nation et montré également les limites de l'Etat à répondre favorablement aux besoins des populations. Conscient des déséquilibres de développement entre les territoires qui constituent d'ailleurs l'une des causes profondes de la crise sécuritaire et institutionnelle, la décentralisation apparaît comme un moyen optimal pour redresser l'Etat et mettre le pays sur la voie du développement. Pour cette raison, la gouvernance locale demeure un pilier pour rapprocher les populations des centres de décisions et faire d'eux des partenaires dans la détermination et dans l'exécution des politiques publiques locales. Mais ce choix, dans sa concrétisation, reste jonché d'obstacles à plusieurs niveaux. Les défis liés à la sécurité, à la stabilité des institutions, aux financements des projets de

²² Rapport final : *Etude nationale sur le coût financier des campagnes électorales et des mandats électifs au Mali*, NIMD, octobre 2019.

développement local constituent un frein à l'accès des populations aux services socioéconomiques de base.

L'engagement politique de l'Etat malien à aller vers la régionalisation avancée telle que décrite dans l'accord d'Alger pour la paix et la réconciliation, nécessite au préalable plusieurs réformes institutionnelles, notamment la révision de la Constitution de 1992. Celle-ci comporte plusieurs déséquilibres entre les prérogatives du président de la République et celles des autres institutions républicaines. Le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs n'étant pas suffisamment garanti, les pouvoirs législatif et judiciaire se retrouvent ainsi inféodés au pouvoir exécutif. Ce déséquilibre entre les trois pouvoirs est déjà une source potentielle de conflit et d'instabilité institutionnelle. La démission du l'ancien président de la République Ibrahim Boubacar Keita le 18 août 2020 suite à des manifestations de rue, ouvre désormais la voie à une transition politique, qui doit servir de moment propice pour refonder l'Etat à travers des réformes structurelles imposantes. C'est la condition d'une vie institutionnelle stable et la voie indispensable pour une économie nationale forte axée sur l'inclusivité et le développement local.

Bien que la crise de 2012 ait eu des conséquences sur la conception, l'application et le contrôle des politiques publiques comme nous venons de le démontrer ; force est de constater qu'une situation de crise institutionnelle n'a pas que des effets négatifs sur la vie de la communauté. Une situation de crise crée également des opportunités en ce sens qu'elle donne naissance aux conditions nécessaires pour une mutation du paradigme dans la façon de gérer les affaires publiques. Elle permet en outre de mettre la gouvernance en phase avec les évolutions socioéconomiques de la nation. En réalité, une crise institutionnelle est l'occasion d'une introspection véritable des gouvernants et gouvernés quant à leur façon de faire de la politique.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrage :

- CHAGNOLLAUD Dominique, *Introduction à la politique*, Éditions du Seuil, 1996.
- DIARRA Abdoulaye, *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire : le cas du Mali depuis 1960*, Karthala, 2010.
- MÜLLER Pierre, *Les politiques publiques, "Que sais-je"*, édition PUF, 2013.
- MÜLLER Pierre ; SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Édition Montchrestien, Collection Clefs Politique, Paris, 1998.
- MÜLLER Pierre, JOBERT Bruno, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes ?*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.
- MWAYILA Tshiyembe, *L'État postcolonial facteur d'insécurité en Afrique*, Présence africaine, juillet 2000.
- NACH MBACH Charles, *Démocratisation et décentralisation : Genèse et Dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Édition Karthala novembre 2003.
- PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, Édition la Découverte, 2001.
- PERRET Thierry, *Mali. Une crise au Sahel*, Paris, éditions Karthala, avril 2014.
- PRUD'HOMME Jean François ; HERMET Guy ; KAZANCIGIL Ali, *La gouvernance : un concept et ses application*, Edition Karthala, 2005.
- SCHEMEIL Yves, *Introduction à la science politique : objets, méthodes, résultats*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2010.
- VERPEAUX Michel, *Droits des collectivités territoriales*, Collection Major, éditeur PUF, 2008.
- VILLALON Leonardo A ; BODIAN Mamadou *Entre le savoir et le culte*, Editions Amalion, 2020.

II. Articles :

- BADIE Bertrand ; BIRMBaum Pierre « Sociologie de l'État revisitée », *Revue Internationale des sciences sociales*, n° 140, juin 1994.
- BERTHET Thierry « Focus - Territorialisation et changements dans l'action publique locale en matière sociale : l'exemple de la formation professionnelle », *Informations sociales* 1/2010 (n° 157), p. 90-92. Disponible en ligne sur <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-p-90.htm>
- BOUQUET Christian « L'État en Afrique. Géographie politique de la maîtrise des territoires », *L'Espace Politique* [En ligne], 7 | 2009-1, 5 pages, mis en ligne le 20 août 2009, URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/1224>
- CAMARA Bakary « Le processus de démocratisation au Mali depuis 1991 – Entre fragmentation de l'espace politique et coalitions : Quels sont les impacts de la démocratisation sur la condition de vie des Maliens ? » ; Publié par *American Political Science Association (APSA)*. Disponible sur <http://www.apsanet.org/-Africaworkshops/media/Bakary%20Camara.pdf>, 2018.
- DEMBELE Mamadou Lamine, « La naissance de la constitution malienne de 1992 », communication de la journée scientifique de réflexion sur les 25 ans de la Constitution malienne, organisée à la Faculté de Droit Public de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako, 2017.
- DURAN Patrice ; THOENING Jean Claude « l'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996.
- ENGUELEGUELE Maurice « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne : les apports de la notion de « référentiel » et du concept de « médiation », 2002, p. 233-255.
- GOURDIN Patrice « Géopolitique du Mali : un Etat failli ? » ; *Diploweb*, 17 pages, 23 septembre 2012. Article en ligne sur <https://www.diploweb.com/Geopolitique-du-Mali-un-tat.html>. Consulté le 23 octobre 2015.

III. Thèses :

- DIAWARA Boubacar, *Territorialisation des politiques publiques et reconstruction de l'Etat au Mali en termes de gouvernance*, Université Paris-Est Créteil Val-de Marne, soutenue le 15 janvier 2019.

Ballan Diakité

-TRAORE Moussa Khoré, *La gouvernance locale dans le secteur de l'éducation*, Université de Toulon, soutenue le 13 mai 2015.

**LES DEFIS ET ENJEUX SECURITAIRES DU G5 SAHEL :
L'EXEMPLE DU MALI**

**Dr. Yamadou CAMARA,
enseignant chercheur à la Faculté de droit public de l'Université
des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB)**

***Résumé :** Les crises maliennes et libyennes ont exacerbé l'insécurité multidimensionnelle (personnelle, économique, politique, sociale, environnementale, sanitaire, etc.) des populations vivant dans l'espace sahélo-saharien et ont mis en exergue non seulement la faiblesse des Etats mais aussi la nécessité d'une coopération sous régionale dans le cadre du G5 Sahel pour relever ensemble les défis communs. La présente étude porte sur les défis et les enjeux sécuritaire du G5 Sahel et particulièrement sur l'exemple du Mali qui connaît un accroissement sensible des menaces sécuritaires qui ont progressivement bouleversé les paramètres géopolitiques, géostratégiques, et qui ont impacté une bonne partie de son environnement géographique. Cette situation nécessite de nous pencher sur les défis majeurs à relever parmi les multiples risques, menaces, vulnérabilités et fragilités que connaît le pays, mais aussi les réponses de l'État malien face à ces défis dans le cadre du G5 Sahel par les stratégies pour le développement et la sécurité pour une meilleure visibilité des actions à mener en vue de garantir la sécurité des personnes et des biens pour un développement durable.*

***Mots clés :** G5 Sahel, Mali, Sécurité, Défis, Enjeux.*

***Summary:** The Malian and Libyan crises have exacerbated the multidimensional insecurity (personal, economic, political, social, environmental, health, etc.) of the populations living in the Sahelo-Saharan area and they have proved not only the weakness of States, but also the need*

for sub-regional cooperation within the framework of the G5 Sahel to meet common challenges together. This study focuses on the security challenges and issues of the G5 Sahel and particularly on the case of Mali, which is experiencing a significant increase in security threats which have gradually modified the geopolitical and geostrategic parameters, and impacted a large part of its geographical environment. This situation leads us to analyze the major challenges to overcome among the multiple risks, threats, vulnerabilities and fragilities Mali is facing, but also the Malian State responses to these challenges within the framework of the G5 Sahel through strategies for Development and Safety for a better visibility of the actions to be carried out in order to guarantee the safety of people and their property for a sustainable development.

Key Words: *G5 Sahel, Mali, Security, Challenges, Issues.*

« Nous vivons dans un monde où la "sécurité et l'insécurité" cohabitent dans un seul village, malgré leurs divergences de concepts et de fondements. L'insécurité qui est définie comme "un manque de sécurité ; inquiétude provoquée par l'éventualité d'un danger" ; n'est en fait que la finalité de menaces portées par des mouvances et entités criminelles, cherchant à endiguer une sécurité globale, pour mieux prospérer dans le temps et les espaces »¹.

Depuis un certain temps, le Sahel est confronté à des défis sécuritaires majeurs tels que le terrorisme, la criminalité organisée, les conflits sécuritaires ; une situation qui a concouru à la création du G5 Sahel², instance interétatique qui regroupe la Mauritanie, le Mali, le

¹ M. LALDJI, *Les menaces des entités criminelles transnationales sur la sécurité intérieure des États*, Sécurité globale, n° 6, février 2016, p. 48.

² Le G5 Sahel, créé le 16 février 2014 à Nouakchott, est une réponse aux menaces sécuritaires liées aux phénomènes comme le terrorisme, la criminalité transfrontalière organisée, la résurgence des rébellions armées, les conflits intercommunautaires. La convention portant création du G5 Sahel, adoptée par les chefs d'État des cinq pays le 19 décembre 2014, énonce les

Niger, le Burkina Faso et le Tchad³. Les défis d'ordre sécuritaire des pays de la zone sahélo-saharienne découlent de l'émergence des menaces terroristes, le développement de réseaux criminels et de groupes extrémistes, parfois séparatistes, et très souvent liés à un islamisme radical.

objectifs principaux du G5 Sahel, soit : de garantir des conditions propices au développement et à la sécurité ; d'offrir un cadre stratégique d'intervention qui permette d'améliorer les conditions de vie des populations ; d'allier le développement et la sécurité soutenus par la démocratie ; de promouvoir un développement régional inclusif et durable. Voir l'article 4 de la convention portant création du G5 Sahel, adoptée à Nouakchott en Mauritanie le 19 décembre 2014, disponible en ligne à www.g5sahel.org/images/convention.pdf, (consulté le 18 septembre 2020). Pour plus d'information sur la force mixte du G5 Sahel, voir *Force du G5 Sahel : trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire*, Rapport de l'International Crisis Group, 6 juillet 2016), www.crisisgroup.org/africa/west-africa/mali/central-mali-uprising-making, (consulté le 18 septembre 2020).

³ Les cinq pays sont symboliquement membres de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), créée le 4 février 1998. Pour plus d'information voir www.uneca.org/oria/pages/cen-sad-community-sahel-saharan-states, (consulté le 18 septembre 2020). Chacun des cinq pays appartient également à d'autres communautés économiques régionales (CER) qui traversent la région, soulignant ainsi la nature fragmentée des relations politiques et économiques du Grand Sahel. Le Burkina Faso, le Mali et le Niger font partie de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), établie en 1975 par le traité de Lagos. Pour plus d'information voir le site internet de la commission de la CEDEAO : www.ecowas.int/a-propos-de-la-cedeao/historique/ Lang.fr (consulté le 18 septembre 2020), que la Mauritanie a quitté en 2000 –bien que le pays conserve son statut d'observateur– et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). La Mauritanie appartient à l'Union du Maghreb arabe (UMA), fondée en 1989 à Marrakech. Pour plus d'information, voir www.uneca.org/oria/pages/amu-arab-maghreb-union (consulté le 18 septembre 2020), au Maroc. Le Tchad, quant à lui, est le seul pays du G5 Sahel membre de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), créée le 18 octobre 1983. Pour plus d'information, voir <https://au.int/en/recs/eccas> (consulté le 18 septembre 2020) et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), créée le 16 mars 1994. Pour plus d'information voir le site internet de la CEMAC : www.cemac.int/, (consulté le 18 septembre 2020).

L'espace sahélien, avec des variantes notables entre les cinq pays du G5 Sahel, vit un bouleversement démographique inédit. Sa population est passée de 14,64 millions en 1950 à 60,916 millions en 2010 et passera, pour l'hypothèse moyenne, à 116,970 millions en 2030⁴ ; et à 198,282 millions en 2050, soit une multiplication par 13,54 depuis 1950, la plus rapide croissance démographique dans le monde. Il faudrait ajouter la problématique de l'emploi que les cinq pays du G5 Sahel peinent à créer en nombre suffisant pour une population active en croissance rapide. La moitié de la population de cette zone a moins de seize ans, plus des deux tiers moins de trente ans⁵. Une grande part de la population active, rural ou urbain, est absorbée par l'informel.

Plutôt que de traiter, chacun sur son territoire, des problématiques ayant des dimensions transnationales, les cinq pays sahéliens ont donc décidé de coordonner plus étroitement leurs actions. La création du G5 Sahel doit relier le désir des cinq pays d'éviter la dissémination des combattants suite à l'opération Serval⁶ d'abord, ensuite à la lutte contre Boko Haram⁷ dans le bassin du lac Tchad, et enfin à la volonté de prévenir l'impact de l'effondrement du régime libyen. Ces pays sahéliens n'avaient pas l'habitude de coopérer sur les questions sécuritaires ; certains d'entre eux, comme le Mali et la Mauritanie, nourrissent même une méfiance réciproque⁸. Cette coopération doit

⁴ Source : World population prospects : The 2017 Revision, New York, programme des Nations unies pour le développement (PNUD), juin 2017.

⁵ *Idem.*

⁶ L'opération Serval est une opération militaire menée au Mali par l'armée française. Lancée en janvier 2013 et menée dans le cadre de l'intervention militaire au Mali, elle s'achève en juillet 2014 lorsque les forces engagées dans le pays intègrent un dispositif régional : l'opération Barkhane.

⁷ Boko Haram, est un mouvement insurrectionnel et terroriste d'idéologie salafiste djihadiste. Formé en 2002 à Maiduguri par le prédicateur Mohamed Yusuf, le groupe est à l'origine une secte qui prône un islam radical et rigoriste, hostile à toute influence occidentale.

⁸ Voir *Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies*, sous la direction de Thierry de MONTBRIAL et Dominique DAVID, Institut français des relations internationales, Ramses 2019, p. 246.

passer par une gestion mutuelle des espaces frontaliers, à l'image de la Force mixte tchado-soudanaise (FMTS)⁹

En effet, lorsque le G5-Sahel a été créé en 2014, deux foyers de conflits existaient déjà dans la zone. À l'Est, Boko Haram avait commencé à déborder sur le territoire nigérien. Au nord du Mali, en dépit de l'opération Serval et du déploiement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)¹⁰, les groupes salafistes-djihadistes continuaient à fréquenter les espaces septentrionaux, au même titre que les groupes armés autonomistes (Coordination des mouvements de l'Azawad-CMA), et pro-Bamako (Plateforme). Quelques années plus tard, d'autres zones sont touchées par les violences¹¹. Au centre du Mali, les milices d'autoprotection fleurissent. L'Etat malien n'arrivant pas à assurer justice et sécurité de manière satisfaisante et impartiale, les tensions intercommunautaires pour l'accès aux ressources naturelles s'expriment de plus en plus violemment. Le nord du Burkina Faso est lui aussi touché par un mouvement terroriste, Ansarul Islam¹², qui concentre ses attaques sur la province de Soum (nord-Est). Plus à l'Est, à la frontière du Mali et du Niger (zone comprise entre les localités d'Asongo, de Ménaka, d'Aballa et de Tillabéry), un conflit rural qui dure depuis plusieurs décennies s'est brutalement aggravé ces dernières années, après qu'une partie des belligérants, les Peuls Tolobe, aient rejoint l'Etat islamiste du Grand Sahara (EIGS, ex MUJAO). Dans ces trois aires, les forces de sécurités sont

⁹ Le Soudan et le Tchad ont décidé au début de la décennie 2010, après un cycle de déstabilisation, de mettre en place une force gérant la frontière commune.

¹⁰ La MINUSMA est une opération de maintien de la paix des Nations unies au Mali. Elle intervient dans le cadre de la guerre au Mali et est la composante principale de l'intervention militaire au Mali.

¹¹ *Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies*, op. cit., p. 245.

¹² Ansarul Islam est un groupe salafiste-djihadiste actif au Burkina Faso et au Mali qui apparaît en décembre 2016 et recrute en premier lieu parmi les populationspeules.

régulièrement attaquées, se vengent sur les civils, et la présence de l'Etat recule.

Ainsi, le développement sans précédent des activités criminelles dans la région a pour conséquence l'atteinte à la sécurité des personnes et des biens mais également le risque important de déstabilisation des Etats de la zone. Ces défis et menaces ont fait l'objet de nombreuses études et de rapport d'organismes internationaux¹³. Par ailleurs, la convention portant création du G5 Sahel, énonce dans son article 4, les objectifs principaux, soit : de garantir des conditions propices au développement et à la sécurité ; d'offrir un cadre stratégique d'intervention qui permette d'améliorer les conditions de vie des populations ; d'allier le développement et la sécurité soutenus par la démocratie ; de promouvoir un développement régional inclusif et durable.

Confronté depuis 2012 à la déstabilisation, au djihadisme¹⁴, au trafic illicite et autres, le Mali¹⁵ connaît un accroissement sensible des menaces sécuritaires qui ont progressivement bouleversé les paramètres géopolitiques, géostratégiques, et impacté une bonne partie de son environnement géographique. La crise malienne a tiré le signal d'alarme sur le naufrage des États postcoloniaux qui montrent de graves signes d'abandon institutionnel et d'indigence

¹³ En 2012, Wolfram LACHER dans sa publication « Organized crime and conflict in the Sahel-Sahara », les regroupait en trois points essentiels : les trafics illicites et les réseaux criminels ; les groupes armés terroristes et le militantisme islamique ; La faiblesse de la gouvernance qui se traduit par la corruption et la collusion des autorités avec les réseaux criminels. A cela il faudrait ajouter la crise environnementale constante et le blanchiment d'argent.

¹⁴ Pour des considérations purement académiques, le concept djihadisme est utilisé dans cette réflexion pour désigner les groupes extrémistes qui prônent le « jihad » comme outil de propagande.

¹⁵ Le Mali est un pays de l'Afrique de l'Ouest qui s'étend sur une superficie de 1 241 231 km². Pays enclavé, il est limité au nord par l'Algérie et la Mauritanie, à l'ouest par le Sénégal, au sud-ouest par la Guinée, au sud par la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso et à l'est par le Niger. En 2018, le pays comptait 19 553 397 habitants (source : *The world factbook-Central intelligence Agency*, sur www.cia.gov, consulté le 16 décembre 2020).

d'imagination en matière de gouvernance, d'armée, de situation économique et de cohabitation des multiples ethnies composant sa population. Les racines du mal dont souffre le Mali, guettent chacun des pays sahélo-maghrébins dont la similitude des contextes nationaux, des défis et des enjeux n'ont guère été pris en compte sur les décideurs pour qu'ils envisagent la mutualisation durable de leurs ressources¹⁶. Le pays est enclavé dans le Sahel qui est une zone particulièrement fragile, parfois même qualifiée de berceau d'instabilité avec pour conséquences : des mouvements réguliers de population, de nombreux trafics et de grands flux migratoires, une mauvaise gouvernance, des conflits interethniques, l'isolement de certaines zones, un sous-développement endémique. De plus en plus imprévisibles, ces menaces sont devenues préoccupantes pour les autorités maliennes et menaçantes pour le voisinage immédiat et la communauté internationale.

A titre de rappel, le terme « Sahel », désigne une bande de territoires marquant la transition, à la fois floristique et climatique, entre le domaine saharien au Nord et les savanes du domaine soudanien (à ne pas confondre avec les pays du même nom), où les pluies sont substantielles, au Sud¹⁷. D'Ouest en Est, il s'étend de l'Atlantique à la Mer Rouge. La définition de la zone couverte est très variable selon les auteurs. Certains experts comme Yves Lacoste ont opté pour une définition large correspondant à la région délimitée par la mer Méditerranée au Nord, la Mauritanie et l'Océan Atlantique à l'Ouest, le bassin de la Mer Rouge à l'Est et le Tchad au Sud, c'est-à-dire la région géopolitique du Sahara au sens large au sein de laquelle se trouve le Sahel. Le professeur Boureima Alpha Gado indique que, pour la définition la plus courte, « le Sahel est le domaine de transition entre le Sahara et le Soudan ou le point de contact entre les peuples du Nord et ceux de l'Afrique Noir »¹⁸. Cette aire, appelée

¹⁶ I. ABDEL KADER, *Rapport de synthèse des études-pays sur les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace Sahélo-Saharien*, 2017, p. 7.

¹⁷ <http://www.wikipedia.org/wiki/sahel>. Consulté le 08 décembre 2020.

¹⁸ B.-A. GADO, « Concepts et Approches pour une définition de l'espace sahélien », *Rev. Afrique et Développement*, Vol. XVII, n° 4, 1993.

aussi bande sahélo-saharienne, s'étend de la Mauritanie à l'Érythrée et correspond entre autres aux espaces des pays comme le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad qu'on peut désigner comme « principaux États sahéliens ».

Un défi peut être une question de challenge, de chantiers, d'ambitions, d'obstacle, de mission et de préoccupations, face à un fait ou une situation actuelle, qui met en péril la sécurité intérieure du pays, la sécurité des individus ou de leurs biens¹⁹. Quant aux enjeux, ils s'entendent pour désigner notamment une préoccupation majeure ou un défi. Par ailleurs, la sécurité est un état où les dangers et les conditions pouvant provoquer des dommages d'ordre physique, psychologique ou matériel sont contrôlés de manière à préserver, protéger les humains aussi bien que les États, mais aussi la diminution des menaces, directes et indirectes, militaires et territoriales et à la qualité de vie²⁰.

Pour éradiquer les différentes menaces, ou du moins réduire leurs effets, les autorités maliennes en collaboration avec leurs partenaires bilatéraux et multilatéraux produisent des efforts pour assurer la sécurité des personnes et des biens et établir un climat de paix durable dans le cadre du G5 Sahel²¹. Notre analyse porte un intérêt majeur au regard des défis sécuritaires dans la bande sahélo-saharienne et particulièrement au Mali. Ce qui soulève la question suivante : quels défis et enjeux pour le G5 Sahel face à la crise sécuritaire au Mali ? Pour mener à bien cette analyse, nous mettrons en exergue, d'une part, les défis sécuritaires majeurs (I) à relever parmi les multiples

¹⁹ E. OUEDRAOGO « Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace Sahélo-Saharien : La perspective du Burkina Faso », 2016, p. 6.

²⁰ Ph. CHARLE et J.-J. ROCHE, *Théories de la sécurité: Définition, approches et concept de la sécurité internationale*, Monchrestien, 2002, p. 111.

²¹ Le G5 Sahel s'inspire du modèle soudano-tchadien de gestion commune de la frontière et s'adosse financièrement à une série de bailleurs dont l'Union européenne (UE) est le chef de file, et militairement au dispositif français Barkhane qui couvre le même périmètre géographique. Voir *Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies*, Institut français des relations internationales, Ramses 2019, p. 244.

risques, menaces et vulnérabilités que connaît le Mali et d'autre part les réactions de l'État malien face à ces défis (**II**) au niveau national mais aussi dans le cadre de la coopération internationale, en vue de garantir la sécurité des personnes et des biens pour un développement durable.

I. Les défis sécuritaires au Mali

Les défis sécuritaires au Mali s'articulent autour de plusieurs menaces qui ont des caractéristiques spécifiques²². Face à ces menaces multiformes, il ne s'agit pas de répertorier d'une manière circonstancielle, chronologique ou même thématique, les défis sécuritaires, mais de cerner d'une manière analytique et circonscrite les défis majeurs qui peuvent avoir des conséquences néfastes sur la sécurité et la stabilité du pays. Ces différents phénomènes, qui n'épargnent ni les institutions étatiques ni les populations, constituent autant de défis sécuritaires à relever. Les causes de ces menaces sécuritaires (**A**) nécessitent une implication effective des différents acteurs dans la lutte contre l'insécurité (**B**).

A. Les causes des menaces sécuritaires

Elles sont d'ordre endogène (1) mais aussi exogène (2).

1. Les menaces sécuritaires endogènes

Au Mali, les menaces sécuritaires internes se manifestent à travers notamment : le chômage endémique, la pauvreté, la paupérisation, la misère et parfois la marginalisation de quelques segments de la société ; les multiples actes de banditisme urbain et périurbain ; les conflits communautaires et la violence qu'ils engendrent ; les épidémies et les pandémies ; l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ;

²² Le pays est, en effet, surexposé à une foule de risques, menaces, vulnérabilités et fragilités qui impactent considérablement le présent et l'avenir politique, économique, social, culturel et confessionnel. Voir Z. MOULAYE, « Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace Sahélo-Saharien : la perspective du Mali », 2016, p. 6.

les catastrophes naturelles, la sécheresse, la désertification et autres impacts du réchauffement climatique ; l'accumulation pléthorique et la prolifération des armes légères et de petit calibre ; le trafic de drogue, d'armes et d'êtres humains ; la migration irrégulière ; les rébellions, les guerres tribales et claniques dans le nord du pays, etc. En effet, selon les enquêtes d'opinion menées en 2015 par la Friedrich Ebert Stiftung (FES) à travers la cinquième édition de son Mali-mètre, la majorité des personnes sondées auraient aimé que la lutte contre le chômage des jeunes (56 %), la corruption et l'injustice (52,2 %) soient les priorités du gouvernement. Ce sont là, sans doute, les préoccupations sécuritaires du moment²³.

Face à ces défis internes, certains d'entre eux ont des vulnérabilités et d'autres des fragilités. Le Mali souffre de plusieurs vulnérabilités : *la vulnérabilité liée à l'immensité du territoire national* (avec une superficie de 1 241 328 km², une longueur de 7 240 km, la perméabilité d'une ligne frontalière partagée avec sept pays, de faibles moyens logistiques rendant le pays incontrôlable et les frontières complètement perméables facilitant les activités illicites et criminelles) ; *la vulnérabilité est liée à l'insuffisance des ressources humaines et au sous-équipement des forces de sécurité*. Par exemple, le ratio mondial en termes de sécurité est d'un agent de sécurité pour trois cents habitants. Au Mali, il est d'un agent pour trois mille habitants. Les faibles ressources humaines disponibles sont fortement concentrées dans la capitale et les grandes villes, laissant des pans entiers du territoire national sans couverture sécuritaire, autant de niches pour les trafics et le crime organisé.

Il faut ajouter *la vulnérabilité liée à l'inadaptation*. Par exemple, les forces et parfois la législation ne sont pas toujours adaptées aux nouvelles formes de criminalité : cybercriminalité, corruption, délinquance économique et financière, blanchiment d'argent, financement occulte des partis politiques, divers trafics, etc. Et cela expose l'État et les citoyens aux conséquences néfastes à ces formes de délits et de criminalité. En plus, il y a *la vulnérabilité liée à l'absence de cadre formel de coordination des acteurs du secteur de la sécurité*. A titre

²³ Z. MOULAYE, *op. cit.*, p. 8.

illustratif : les forces de sécurité et de défense, les pouvoirs publics, l'administration générale, les collectivités territoriales, les sociétés privées de sécurité, les organisations de la société civile, les partis politiques, les communautés urbaines et rurales, les partenaires techniques et financiers²⁴. Il y a aussi *la vulnérabilité liée à l'éternel problème des conflits communautaires*. Il faut noter que ces conflits communautaires dilatent la cohésion sociale et affaiblissent l'État, quand ils ne le déstabilisent pas. Enfin, *la vulnérabilité liée à l'instabilité politique et sociale est aussi un des facteurs*. A ce niveau, sur le plan politique, nous constatons les coups d'État, et les pressions des partis politiques d'opposition ; sur le plan social, l'actualité retient la pression des syndicats (élèves et étudiants, médecins, enseignants, fonctionnaires du statut général de la fonction publique). Ces événements empêchent la stabilité des régimes, fragilisent les capacités de l'État à faire face à l'adversité et favorisent la déstabilisation. *Joshi maduhra*

En outre, les défis relevant des fragilités, c'est-à-dire, un état de faiblesse physique ou morale qui n'offre aucune garantie de durée, aucune assurance, une situation essentiellement révoicable. Ces fragilités sont elles aussi influencées par des facteurs politiques, économiques, sociaux, culturels, l'absence de conditions de sécurité et de jouissance de la plénitude des droits humains fondamentaux, la faible capacité de l'État à assumer pleinement ses responsabilités. Nous nous intéresserons à trois fragilités notoires : d'abord la fragilité étatique qui se manifeste à travers : 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 désarmement face aux sollicitudes des bandes criminelles ; des dynamiques conflictuelles, dans les régions du Nord en particulier, qui affaiblissent l'autorité de l'État, troublent la paix sociale, ralentissent le processus de mise en œuvre de l'accord de paix conclu les 15 mai et 20 juin 2015 pour la réconciliation et la restauration de la cohésion sociale et le raffermissement de l'unité nationale. Ensuite la fragilité écologique

²⁴ Z. MOULAYE et M. NIAKATE, *Gouvernance partagée de la sécurité : expérience malienne*, Abuja, Friedrich Ebert Stiftung, décembre 2011, p. 25.

qui est marquée par : 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 ; l'impact climatique sur les populations dans le Mali profond, sur la cohésion sociale, la stabilité socio-économique. Enfin, la fragilité de la gouvernance dont les points saillants sont : l'absence de vision globale de construction du pays, de planification harmonieuse, de suivi rigoureux et de perspectives séduisantes pour les populations, la jeunesse en particulier ; le peu de contrôle sur la doctrine religieuse. A ce propos, il y a lieu de souligner que le combat des terroristes djihadistes salafistes étant fondé sur une doctrine confessionnelle, la vraie réponse au terrorisme se situe probablement au plan doctrinal. Pour ce faire, il faut développer l'éducation, renforcer les capacités intellectuelles des populations, outiller la jeunesse.

Bien qu'endogènes, certains de ces défis débordent facilement des frontières de l'État malien et touchent le voisinage immédiat à cause du continuum géographique ou social, de la perméabilité des frontières, de la libre circulation des personnes et des biens.

2. Les menaces sécuritaires exogènes

Confronté à de vastes territoires à contrôler, le Mali est particulièrement vulnérable à l'instabilité qui sévit dans la bande sahélo-saharienne. Le pays fait face à la menace terroriste ; une criminalité transfrontalière organisée (les groupes armés venus de l'extérieur et liés à l'expansion du terrorisme salafiste les branches étrangères d'AQMI, Al Mourabitoune de Mokhtar Belmokhtar). En effet, le Mali se caractérise par un espace très vaste, difficile à contrôler. La mondialisation, les TIC, la perméabilité des frontières, la faiblesse des mécanismes réels de coopération entre les services de sécurité favorisent le développement de la criminalité transfrontalière et transnationale. La contrainte principale est l'insuffisance de la sécurité du territoire, des personnes et des biens due à la perméabilité des frontières et un manque de moyens (humains, matériels et technologiques) pour exercer un contrôle satisfaisant des mouvements criminels. La présence de l'État sur l'ensemble du territoire et le

contrôle des frontières avec le Niger, la Mauritanie, le Burkina Faso demeurent des défis importants à relever pour le Mali.

Cependant, les moyens limités du pays ne lui permettent pas d'assurer effectivement le contrôle de tout son territoire. Or l'absence de l'État, dans certaines zones pauvres qui sont caractérisées par le manque d'infrastructures et de services sociaux de base, constitue un apport favorable à l'émergence de trafics de tous genres qui se déroulent sur le territoire malien. Ajoutons à ceux-ci, la prolifération des armes légères et de petit calibre. En Afrique de l'Ouest, on dénombre depuis 1990 plus de 3 000 000 de victimes d'armes légères avec son cortège de conflits au Libéria, en Sierra Léone, en Côte d'Ivoire et au Mali²⁵. Cette circulation, qui alimente les différents foyers de tension, est favorisée par la perméabilité des frontières et les vastes étendues territoriales difficilement contrôlables par les États. Les enquêtes générales réalisées par la Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères (CNLPAL) sur l'état de la prolifération des armes légères et petit calibre (ALPC) au Mali en 2007, montrent que le phénomène concerne l'ensemble du territoire national et touche indifféremment toutes les couches sociales. Les régions du Nord constituent, dans le contexte actuel, les pôles de circulation des armes de guerre les plus importants du pays. Le Mali semble devenir un point de transit d'armes en provenance d'autres pays de la sous-région. Ces armes empruntent plusieurs sortes de chemins : terres, air, fleuves, rivières, chemin de fer, etc.²⁶

L'impact de cette circulation des armes de petit calibre se fait ressentir sur le niveau général de l'insécurité, qui connaît une augmentation sensible depuis plus d'une décennie. La prolifération des armes légères favorise le grand banditisme et la criminalité urbaine qui connaissent une croissance exponentielle. Il se traduit

²⁵ Voir C. D. BOUKO, *La circulation des armes légères et de petit calibre en Afrique de l'Ouest : Contribution à une étude au programme de désarmement*, mémoire online, Université d'Abomey Calavi, 2004. Consulté le 19 septembre 2020.

²⁶ O. KORNIO, *Etude sur le contrôle des armes légères et de petit calibre au Mali : vers un contrôle parlementaire plus efficace*, octobre 2011, p. 9.

également par une augmentation du sentiment d'insécurité au sein de la population, dont les membres cherchent par tous les moyens à se procurer une arme. Aux points ainsi mentionnés, si l'on ajoute les diverses conséquences de la prolifération des armes légères, au plan économique et social, il apparaît que le phénomène constitue une sérieuse menace pour la sécurité intérieure du Mali. On peut aussi noter le cas de la cybercriminalité. Alors, si les technologies de l'information et de la communication ont opéré des facilités et permis à des millions de personnes d'accéder à d'innombrables informations, leur développement a également engendré une nouvelle forme de délinquance : la cybercriminalité. Dans une approche donnée par la Commission européenne, la cybercriminalité englobe trois catégories d'activités criminelles : les formes traditionnelles de criminalité, telles que la fraude et la falsification informatiques (escroqueries, fausses cartes de paiement, faux diplômes, etc.) ; la diffusion de contenus illicites par voie électronique (par exemple, ceux ayant trait à la violence sexuelle exercée contre des enfants ou à l'incitation à la haine raciale) ; les infractions propres aux réseaux électroniques, c'est-à-dire les attaques visant les systèmes d'information et le piratage. Les points communs entre ces catégories d'infractions résident dans le fait qu'elles peuvent être commises à grande échelle et à des distances géographiques considérables qui séparent les délinquants et leurs victimes. Les acteurs économiques sont des cibles de choix pour la cybercriminalité, mais les administrations publiques et les citoyens sont aussi exposés.

L'impact de ces différentes menaces endogènes et exogènes sur la vie sociale, politique, religieuse et économique est incalculable compte tenu de la position du pays et nécessite une intervention concertée des différents acteurs de lutte contre l'insécurité.

B. Les acteurs impliqués dans la lutte contre l'insécurité

Nous avons d'un côté les acteurs étatiques et de l'autre les acteurs non-étatiques.

1. Les acteurs étatiques

Au Mali, les institutions les plus impliquées dans la gouvernance du secteur de la sécurité sont essentiellement le président de la République, le gouvernement, l'Assemblée nationale et le Haut conseil des collectivités territoriales. Les organes les plus impliqués sont les forces armées et de sécurité (direction générale de la police nationale²⁷, direction générale de la gendarmerie nationale²⁸, direction nationale de la protection civile²⁹, état-major de la garde nationale³⁰),

²⁷ Les missions sont définies comme suit : maintenir l'ordre, la sûreté, la sécurité et la tranquillité publique, assurer la protection des personnes et des biens, veiller au respect des lois et règlements par l'exécution des missions de police administrative et de police judiciaire et assurer le contrôle de la réglementation sur les armes et munitions. La police contrôle les services privés de sécurité et les établissements classés de jeux, assure la police de l'air et des frontières, participe à la protection des institutions de l'État et des hautes personnalités ainsi qu'à la mission d'information du gouvernement. Elle participe aux actions de maintien de la paix et d'assistance humanitaire et à la protection et à la défense civiles. Voir article 2 de l'ordonnance n° 04-026/PRM du 16 septembre 2004.

²⁸ C'est une force instituée pour veiller à la sûreté publique, assurer la protection des personnes et des biens, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois (ordonnance n° 99-042 du 28 décembre 1999). Elle est particulièrement compétente dans la campagne et sur les voies de communication. Elle exerce aussi une mission de prévôté et de police judiciaire militaire.

²⁹ Elle a pour mission de concevoir, de mettre en œuvre, de coordonner et de contrôler les actions de secours en cas de catastrophe. Elle veille à la mise en œuvre du plan national et des plans régionaux et locaux d'organisation des secours. Elle participe, avec la gendarmerie nationale et la police nationale, à la défense civile, sous l'autorité du ministre de la Sécurité intérieure et de la Protection civile.

³⁰ Elle a pour mission d'assurer la sécurité des institutions et des autorités administratives et politiques (loi n° 94-031 du 20 juin 1994 et l'ordonnance n° 0050/PRM du 27 septembre 2000). Elle participe à la sûreté publique et au maintien de l'ordre public, à la police générale des collectivités territoriales, à la défense opérationnelle du territoire, à la surveillance des frontières, aux opérations de paix et d'assistance humanitaire. Elle participe aux services de prison et aux actions de développement économique social et culturel.

les collectivités territoriales³¹ (régions, cercles³², communes³³). D'autres structures, sans être forcément rattachées aux services de sécurité, interviennent sur le terrain. C'est notamment le cas de la commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères et des organisations de la société civile œuvrant dans les domaines de la paix, de la sécurité et des droits humains. Les rôles et les responsabilités de ces institutions, organes d'exécution et autres structures sont définis par des textes de lois, des décrets, des arrêtés ministériels ou des décisions administratives. En raison des mutations intervenues, ces dernières années, des acteurs non étatiques ont fait leur apparition sur le terrain de la sécurité.

2. Les acteurs non étatiques

D'un côté, les sociétés privées interviennent dans le domaine de la sécurité³⁴. Il s'agit essentiellement des entreprises privées de sécurité qui ont proliféré à partir de mars 1991³⁵. Cette année-là, un soulèvement populaire a entraîné la déstructuration des services de sécurité, accusés d'être les instruments de la répression. Débordés de toutes parts, privés de moyens, de leadership et de soutien politique,

³¹ Loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales. Modifiée par la: loi n° 2012 du 7 février 2012 ; loi n° 2014-052 du 14 octobre 2014 ; loi n° 2016-013 du 10 mai 2016.

³² Loi n° 99-35 du 10 août 1999 portant création des collectivités territoriales de cercles et de régions au Mali.

³³ Loi n° 96-059 du 4 novembre 1996 portant création de communes au Mali.

³⁴ La sécurité privée correspond à « l'ensemble des activités et des mesures, visant la protection des personnes, des biens et de l'information, fournies dans le cadre d'un marché compétitif, orienté vers le profit, et où les pourvoyeurs n'assument pas au regard de la loi, des responsabilités de fonctionnaires au service du gouvernement », Voir M. FOURCAUDAUT, *Étude descriptive des agences de sécurité au Québec*, Mémoire de maîtrise, Montréal, Université de Montréal, Faculté des études supérieures, École de Criminologie, 1988.

³⁵ Elles sont régies par la loi n° 2017-014 du 12 juin 2017 portant modification de la loi n° 96-020 du 21 février 1996 relative aux entreprises privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes. (Source : *Journal Officiel* n° 25 du 23 juin 2017).

les agents ont abandonné leur poste. Cela a poussé certaines institutions étatiques, les missions diplomatiques et même de simples citoyens à recourir aux services privés de sociétés de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes. Elles sont aujourd'hui légion mais régies par un décret³⁶ présidentiel et plusieurs arrêtés ministériels³⁷ qui règlementent leurs activités et tentent une harmonisation avec les missions régaliennes dévolues par la loi fondamentale aux services de sécurité de l'État.

De l'autre côté, les organisations de la société civile³⁸ s'investissent également dans le domaine de la sécurité. Elles sont aujourd'hui relativement nombreuses les organisations de la société civiles qui œuvrent dans les domaines de la sécurité, de la paix et des droits de l'homme. Il convient cependant de noter que, pendant longtemps, les rapports sécurité-société civile ont été empreints de suspicion et de méfiance mutuelle, voire d'hostilité. De fait, les forces de sécurité ont toujours considéré que les questions sont un domaine exclusivement réservé aux services de sécurité. Les civils ne doivent en aucun cas s'y ingérer. Il y a encore une quinzaine d'années, il n'y avait aucune collaboration directe entre eux, chacun se méfiant de l'autre. Mais depuis peu, à la faveur de la démocratisation, des tentatives de réforme du secteur de la sécurité et surtout des formations en droits humains, les rapports entre civils et militaires se sont beaucoup améliorés. En outre, les douloureux événements de 2012 et 2013, l'invasion du Nord par des forces rebelles et obscurantistes, les actions

³⁶ Décret n° 96-064/P-RM du 29 février 1996 portant réglementation des activités des entreprises privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes.

³⁷ Arrêté n° 96-00620/MATS/SG du 19 avril 1996 ; arrêté n° 96-00621-MATS/SG du 19 avril 1996 ; arrêté n° 96-0565-MATS/SG du 15 avril 1996.

³⁸ La société civile peut être définie comme la société qui regroupe notamment les organisations syndicales et patronales, les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses. Voir B. CAMARA, « Les organisations de la société civile dans le processus démocratique au Mali », *Annales africaines*, Nouvelle série, Vol. 1, décembre 2014, p. 215.

de terrorisme dans le centre et le sud du pays, ont fait la démonstration que la société civile aussi a un rôle à jouer dans la gestion de la sécurité³⁹ à travers notamment l'information, la sensibilisation et l'éducation des populations à la base. Il n'y a pas de doute qu'à la faveur de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation, dans son volet institutionnel comme sécuritaire, des liens nouveaux seront tissés entre civils et militaires qui vont briser le mur de méfiance et créer une synergie d'action pour un Mali plus sûr et plus paisible.

Par ailleurs, il est important de parler des acteurs qui sont à l'origine de l'insécurité au Mali. Ils sont entre autres : les groupes liés à la criminalité organisée, composés de : *Al Qaïda au Maghreb Islamique* (AQMI)⁴⁰ ; *Al-Mourabitoune*⁴¹ ; Ançar Eddine⁴² ; le *Mouvement pour*

³⁹ Z. MOULAYE, *Société civile et gouvernance de la sécurité*, Bamako, Coopération technique belge, 2007, p. 103.

⁴⁰ Premier groupe terroriste installé dans le nord du Mali. Fort affaibli après les interventions musclées des opérations françaises Serval et Barkhane, il n'en reste aujourd'hui que quelques dizaines principalement des partisans maliens et mauritaniens. AQMI a perdu la presque totalité de ses leaders au Mali, notamment Abou Zeïd.

⁴¹ Le mouvement Al-Mourabitoune a été fondé par Mokhtar Belmokhtar. Al-Mourabitoune a notamment revendiqué : un attentat suicide dans lequel un soldat français a été tué près de Gao, le 14 juillet 2014, jour de la fête nationale française ; le premier attentat visant des Occidentaux à Bamako, le 7 mars 2015, au bar-restaurant « La Terrasse », qui a fait cinq morts (3 Maliens, 1 Français et 1 Belge) ; l'attaque de l'hôtel Radisson Blue, le 20 novembre 2015, qui a fait 22 morts dont deux assaillants.

⁴² Mouvement terroriste, créé par Iyad Ag Ghali (Iyad Ag Ghaly est issu de la prestigieuse tribu des Ifoghas qui règne sur tous les Touareg de la région de Kidal, singulièrement de l'Adrar des Ifhoras dont l'Amenokal (chef spirituel et temporel) est aujourd'hui Mohamed Intalla Ag Attaher Ag Illy. Formé en Libye, dans la fameuse légion verte de Mouammar Kadhafi, Iyad passe pour être un vaillant guerrier et un fin stratège. Après avoir échoué à diriger le mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA), il a créé en fin 2011 son propre mouvement (Ançar Eddine) et s'est allié à AQMI ; en décembre 2011, il est considéré comme d'obédience salafiste et affilié à AQMI. Il ne sert pour l'instant que les ambitions personnelles de son fondateur (voir M. AG EGGLESS et D. KONE, *Le patriote et le Djihadiste*, Bamako, Editions La Sahélienne, 2012, p. 30). Son programme et ses objectifs ne sont pas affichés

*l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO)*⁴³. Les mouvements rebelles, comprenant la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA)⁴⁴ ; le Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA)⁴⁵ ; une aile du Mouvement arabe de l'Azawad (MAA)⁴⁶ et les Groupes d'autodéfense⁴⁷.

mais en juillet 2012 il a mis en déroute le Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA), organisation politico-militaire tamashek sécessionniste qui a déclenché de violentes hostilités contre le gouvernement du Mali le 17 janvier 2012. Avec l'appui d'éléments d'AQMI et du MUJAO, Iyad Ag Ghaly a tenté, en janvier 2013, d'étendre son influence vers le sud du pays, il a été stoppé à Konna par l'armée française venue en appui aux forces de défense maliennes. Sur le terrain, il a deux alliés qui prolongent ses actes de terrorismes : le Front de libération du Macina (FLM) et le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO).

⁴³ Composé essentiellement de ressortissants du Mali, de Mauritanie, du Niger, de Guinée, du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire, le MUJAO se voulait à sa naissance la composante ouest-africaine d'AQMI. A l'analyse, il est vite apparu comme un supplétif d'Ançar-Eddine et d'AQMI, le bras armé le plus zélé et le plus violent dans l'application de la charia (plusieurs jugements sommaires ont été entrepris par ce groupe violent qui a procédé à l'amputation de mains et de pieds de jeunes accusés de vols, à la flagellation de personnes soupçonnées d'adultère, etc. Des organisations de défense des droits de l'homme comme Amnesty International et Human watch right ont publié des dossiers accablants à ce sujet), durant l'occupation des régions du nord du Mali, notamment de Gao et Tombouctou par les terroristes (voir H. AG MOHAMED, *Tombouctou 2012 : la ville sainte dans les ténèbres du jihadisme*, Bamako, Editions La Ruche à Livres, 2012, p. 197.

⁴⁴ Une alliance politico-militaire créée le 9 mai 2014 à Alger. Elle regroupe le *Mouvement national pour la libération de l'Azawad* (MNLA) (créé le 16 octobre 2011 à Zakak, dans la région de Kidal, sur la base d'une fusion entre le Mouvement national de l'Azawad (MNA) et le Mouvement Touareg du Nord Mali (MTNM). Les deux mouvements se sont réunis du 7 au 15 octobre 2011 afin d'œuvrer à la création d'une organisation politico-militaire touarègue).

⁴⁵ Il a été fondé le 19 mai 2013 essentiellement par la famille régnante de la puissante tribu Ifoghas, notamment l'actuel Aménokal (chef coutumier des Touareg de Kidal), Mohamed Ag Intalla, qui en est le président et son jeune frère Al Ghabass Ag Intallah, qui en est le secrétaire général.

⁴⁶ C'est un mouvement politico-militaire créé le 1^{er} avril 2012, à Tombouctou, dans la foulée de la rébellion déclenchée par le MNLA par A. Ould Sidi

Dans le contexte actuel du Mali, les enjeux liés aux défis sécuritaires (vulnérabilités, fragilités et déficits de gouvernance) sont de sept ordres au moins : l'enjeu de la paix sociale et des droits humains ; l'enjeu de la démocratie ; l'enjeu de la stabilité politique ; l'enjeu du développement durable ; l'enjeu des ressources naturelles ; l'enjeu de la souveraineté intérieure de l'État ; l'enjeu de la paix et de la sécurité internationale. L'Etat réagit aux défis sécuritaires en vue de préconiser de nouvelles perspectives pour assurer la paix, la sécurité et le développement durable.

Mohamed. Attaché à l'unité nationale, il se veut républicain et favorable à la forme d'autonomie prônée par la politique nationale de décentralisation) ; la Coalition du peuple pour l'Azawad (CPA) (c'est un rassemblement de dissidents du MNLA et du Mouvement Arabe de l'Azawad (MAA) fondé le 18 mars 2014 à Hassi Labyad, localité située à 350 km au nord-ouest de Tombouctou, sous l'impulsion d'Ibrahim Ag Mohamed Assaleh, ancien député à l'Assemblée nationale du Mali et ancien éminent cadre du MNLA, à la suite de divergences avec la direction de ce mouvement) ; et une aile de la Coordination des mouvements et Front patriotique de résistance (CM-FPR) (il s'agit d'un rassemblement de plusieurs groupes d'autodéfense (Ganda Koy, Ganda Izo, Ganda Lassarizo, Bouctou...) qui s'est structuré à l'occasion des négociations de l'accord de Ouagadougou du 18 juin 2013. Elle s'est élargie et renforcée sous l'impulsion de son président, Maître H. TOUREH, *avocat et porte-parole de la Plateforme*, au fur et à mesure du dialogue inter malien qui a abouti à l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger).

⁴⁷ Ils concernent la Plateforme, un conglomérat de groupes d'autodéfense politico-militaires qui se déclarent républicains et loyaux aux intérêts du Mali et dont certains s'étaient formés lors de la rébellion des années 1990. Leur objectif est, à l'instar des rebelles séparatistes et islamistes, de participer au processus de paix pour faire valoir les intérêts des populations qu'ils défendent et de bénéficier des dividendes de l'aide humanitaire et du processus de désarmement, démobilisation et réinsertion socioéconomique (DDR) dans l'armée, les services de sécurité et l'administration générale. Amorcée en juin 2013, à l'occasion de l'accord de Ouagadougou, la Plateforme a vu le jour en juin 2014, en prévision des pourparlers intermalien inclusifs d'Alger.

II. Les réactions de l'Etat malien face aux défis sécuritaires et les perspectives

Différentes stratégies au niveau national et régional (A) ont été prises au Mali pour contenir certains conflits et menaces auxquels l'Etat est confronté, même s'il est incontestable que le pays n'a pas actuellement la capacité de résoudre tous ces conflits. Alors, une meilleure amélioration de la situation sécuritaire est nécessaire (B) pour un développement durable.

A. Les stratégies nationales et régionales

Aucun pays du Sahel n'est capable de faire face à ces défis tout seul. Une combinaison d'efforts nationaux et régionaux, avec le soutien de la communauté internationale peut contribuer à mettre au point une réponse crédible et pérenne face aux défis récurrents en matière de sécurité et de développement dans cette région chroniquement perturbée. L'Etat malien a initié des politiques et des stratégies au plan national (1) pour contenir certains conflits et menaces auxquels le pays est confronté, mais aussi au plan régional dans le cadre du développement des pays du G5 Sahel (2).

1. Les stratégies au plan national

Depuis fort longtemps plusieurs textes de droit interne ont été adoptés en vue de lutter contre la criminalité transnationale organisée⁴⁸ au Mali. Dans l'ensemble, ces instruments ont connu très peu d'application parce que c'est assez récemment que l'on a pris conscience du poids de la menace de la criminalité transnationale,

⁴⁸ Notamment, la loi n° 01-078 du 18 juillet 2001 portant sur le contrôle des drogues et des précurseurs ; la loi n° 06-066 du 29 décembre 2006 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux ; la loi n° 08-025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali ; le mémorandum d'entente entre le gouvernement de la République du Mali et le gouvernement de la République fédérale de Russie sur la coopération dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée du 27 mai 2009.

notamment du terrorisme⁴⁹. En réponse au phénomène, le Mali en plus des instruments juridiques internationaux de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée et contre leur financement⁵⁰, a pris des mesures portant répression du terrorisme et de son financement⁵¹ en plus de mettre en œuvre des programmes de lutte contre le trafic illicite de drogues et la criminalité organisée. Cependant, force est de constater que ces mesures se sont révélées insuffisantes. La complexité du traitement des affaires liées au terrorisme a rendu nécessaire le recours à la coopération internationale et à la spécialisation des services de répression. De fait, malgré l'existence des lois portant respectivement contrôle de drogues et répression du terrorisme, c'est seulement en janvier 2012 qu'une loi a été adoptée en vue de prendre en charge certains aspects de la criminalité transfrontalière et transnationale dans le Code pénal malien⁵² alors que la rébellion battait son plein et que les terroristes d'AQMI se préparaient à faire irruption sur le théâtre d'opérations aux côtés des rebelles pour envahir les deux-tiers du territoire national.

Il convient de noter que, s'agissant particulièrement de la criminalité transfrontalière, le Mali a développé avec les pays membres du G5 Sahel certains mécanismes de prévention et de gestion du phénomène dans le cadre de sa politique de bon voisinage

⁴⁹ Le conseil des ministres du 4 janvier 2012 soulignait que « depuis quelques années, notre pays fait face à l'existence de groupes criminels organisés se livrant à des actes de terrorisme comme la prise en otage de ressortissants étrangers et le trafic international de drogues, notamment dans sa partie septentrionale. Cette situation connue de certains Etats voisins s'est étendue à tout le Sahel constituant ainsi une menace sérieuse pour la paix et la sécurité dans la région.

⁵⁰ À ce jour, 16 instruments universels (voir <http://www.un.org/french/terrorism/instruments.shtml>. Consulté le 17 décembre 2020) ont été adoptés sur une période de plus de quarante ans, en relation directe avec la prévention et la répression du terrorisme.

⁵¹ Loi n° 2016-008/ du 17 mars 2016 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

⁵² Loi n° 2001-79 du 20 août 2001 portant Code pénal malien. Modifiée par : la loi n° 2005-45 du 18 août 2005 ; la loi n° 2016-39 du 7 juillet 2016.

(un des principes cardinaux de sa politique extérieure). Il a notamment mis en place des commissions mixtes chargées d'examiner périodiquement tous les aspects de coopération bilatérale.

Par ailleurs, il existe au Mali une commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères rattachée à la présidence de la République et une direction de répression du trafic des stupéfiants. Ces organes ont également montré leurs limites, faute de moyens. En effet, ils sont, à quelques rares exceptions près, constitués de fonctionnaires civils ou militaires de l'État et rarement ouverts aux autres acteurs du secteur de la sécurité, notamment aux organisations de la société civile et aux communautés qui les considèrent non pas comme des organes de gouvernance locale, de prévention et de gestion des conflits, voire de lutte contre la criminalité, mais comme de simples dispositifs administratifs. Ce jugement populaire affecte leur crédibilité et leur efficacité.

Par ailleurs, les organisations de la société civile, les collectivités territoriales, les communautés ont créé de nombreuses structures qui œuvrent dans les domaines de la paix, de la sécurité, des droits humains et du développement. Elles ont initié d'innombrables actions qui se sont révélées parfois efficaces en termes de prévention, de gestion et de règlement des conflits locaux et de développement à la base. Une bonne exploitation de ces initiatives pourrait servir de base dans le domaine de la sécurité au Mali et, encore plus dans le cadre du développement des pays du G5 Sahel.

2. Les stratégies au plan régional

Les pays du G5 Sahel, unis par des liens séculaires et multiformes, déterminés à conjuguer leurs efforts en vue de faire de leur espace un havre de paix, de prospérité et de concorde et persuadés de l'interdépendance des défis de la sécurité et du développement, sont résolument déterminés à faire face aux défis auxquels ils sont confrontés, entre autres : la garantie permanente de la paix et de la sécurité ; le besoin de disposer d'institutions démocratiques stables et pérennes avec une forte implication des populations ; la nécessité de corriger les disparités intra et inter régionales et de promouvoir les zones les moins développées ; le développement des infrastructures

(transport, énergie, hydraulique et télécommunications, etc.) ; l'assurance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le développement du pastoralisme ; le développement humain (démographie, santé, éducation et formation technique et professionnelle) ; l'atténuation des effets du changement climatique et la gestion de l'eau⁵³. Pour preuve, le président en exercice du G5 Sahel en 2016, déclarait qu'il s'agira à terme de : « Faire des pays du G5 Sahel un espace économiquement intégré, socialement prospère, culturellement riche, où la sécurité et la paix règnent durablement, en se fondant sur l'Etat de droit, la bonne gouvernance et la démocratie, par la création d'une communauté moderne ouverte à l'innovation et à la technologie, unie, solidaire et tolérante, contribuant efficacement à l'amélioration constante de la qualité de vie de toutes ses populations à tous les niveaux »⁵⁴.

Seule une action collective et concertée des pays du G5 Sahel permettra de relever les défis, de même que l'intégration régionale et la solidarité entre Etats sont les préalables indispensables pour l'optimisation de l'exploitation de leurs potentialités et le renforcement de leur résilience. Toutefois, l'objectif du G5 Sahel est de lutter efficacement contre la pauvreté et l'insécurité sous toutes ses formes afin de garantir les conditions de développement et de sécurité dans l'espace communautaire des pays membres et d'offrir un cadre stratégique d'intervention permettant d'améliorer les conditions de vie des populations⁵⁵.

La vision du G5 Sahel repose sur la sécurité et le développement économique et social dans un cadre de démocratie et de bonne gouvernance, de coopération régionale et internationale mutuellement

⁵³ *Stratégie pour le Développement et la Sécurité des Pays du G5 Sahel*, septembre 2016, p. 3

⁵⁴ Message du président Idriss Déby Itno, président en exercice du G5 Sahel, en septembre 2016, p. 3.

⁵⁵ Dans cette perspective, la SDS représente un important instrument de facilitation du dialogue entre les organisations internationales, entre les pays et ces organisations, et entre les pays eux-mêmes. Elle vise à compléter les efforts des États membres en vue de garantir la sécurité des personnes et des biens pour un développement durable.

bénéfique. Le G5 Sahel se veut une réponse appropriée aux défis structurels et conjoncturels qui hypothèquent le développement durable de la région.

Les domaines d'intervention de sa stratégie sont essentiellement la sécurité (lutte contre le terrorisme et le crime organisé), les infrastructures (transport, hydraulique, énergie, télécommunication), la gouvernance (élections, justice, État de droit, décentralisation, déradicalisation...) et la résilience (souveraineté alimentaire, pastoralisme).

L'approche de mise en œuvre de la stratégie pour la sécurité et le développement (SDS) combine la réalisation d'infrastructures de base avec le renforcement des capacités institutionnelles des États, des forces armées et de sécurité ainsi que des autres acteurs non institutionnels, notamment la société civile et les communautés de base. Le tout dans le cadre d'un dialogue politique et social qui vise à promouvoir le concept de sécurité humaine, notamment en ce qu'il recèle de démocratie et de critères de bonne gouvernance (participation, transparence, responsabilité, imputabilité). La finalité étant, à terme, un changement radical des mentalités et des comportements des citoyens qui induirait une transformation qualitative du paysage sécuritaire et développemental dans les cinq pays concernés. Ce qui incite à une amélioration de la situation sécuritaire dans l'ensemble des pays du G5 Sahel.

B. Les perspectives d'amélioration de la situation sécuritaire

La crise malienne et celle de l'Etat libyen ont révélé au monde, l'acuité de la question de la sécurité dans la région Sahel-Sahara. Les différents trafics, crimes organisés transnationaux ont progressivement entraîné la constitution de réseaux criminels et de groupes terroristes armés qui déstabilisent cette région du monde et mettent en péril la sécurité internationale. Les initiatives au niveau national et au niveau de l'espace sahélo-saharien sont nombreuses mais donnent des résultats mitigés du fait des défis importants et des handicaps politiques et économiques inhérents à la zone. Le caractère transnational des défis et menaces dans l'espace sahélo-saharien

indique clairement que toute approche préconisée doit viser avant tout à rendre plus efficaces et opérationnelles les capacités nationales (1) à faire face à ces défis et menaces tout en renforçant la coopération au niveau des pays du G5 Sahel (2).

1. Les solutions internes

Compte tenu des multiples facteurs d'insécurité et la criminalité organisée, les populations maliennes ont besoin d'être informées, sensibilisées, conscientisées, formées pour mieux se protéger. Les jeunes en particulier ont besoin de sortir de leur situation de chômage et de précarité. Pour ce faire, il faut réserver une place de choix à la société civile⁵⁶, singulièrement aux communautés car, à ce jour, il n'y a aucune stratégie de lutte contre l'insécurité et la criminalité organisée impliquant clairement et responsabilisant les jeunes, les femmes, les parlementaires⁵⁷, les élus locaux, les leaders communautaires, les communautés, dont le rôle peut être décisif. Cette responsabilisation est d'autant plus nécessaire que l'ignorance, le chômage endémique, la pauvreté, la misère et les frustrations font des populations civiles des proies faciles pour les narcotrafiquants et les terroristes.

Sur le plan institutionnel, la lutte efficace contre les défis sécuritaires passe par un renforcement de la gouvernance du secteur de la sécurité à travers des institutions fortes efficaces et non corrompues. Pour le gouvernement il est souhaitable de restaurer l'autorité de l'État et redorer le blason terni de la puissance publique par une bonne gouvernance du secteur de la sécurité, un service de renseignement opérant, une couverture aérienne conséquente, une mobilité et une flexibilité des forces ; d'impliquer les populations dans la gestion des questions de sécurité par le biais d'une citoyenneté engagée ; d'œuvrer au retour de l'administration (sous-préfets,

⁵⁶ Z. MOULAYE, *Société civile et gouvernance de la sécurité*, Bamako, Coopération technique belge, 2007, p. 103.

⁵⁷ Z. MOULAYE et A. KEITA, *L'Assemblée nationale sous la troisième République*, seconde édition, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, p. 116 et s. Voir également : *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, principes, mécanismes et pratiques*, Genève, DCAF-Union interparlementaire, 2003, p. 195.

gendarmes, maires, etc.) et à la réhabilitation des services sociaux de base (école, centres de santé, eau, électricité) au niveau des communes rurales ; de créer des cadres de concertation entre les services de sécurité et d'autres acteurs du secteur de la sécurité (jeunes, femmes, communautés citadines et nomades, organisations de la société civile, élus locaux et nationaux, secteur privé, etc.). Le succès passera forcément par une franche collaboration régionale entre les pays du G5 Sahel avec le soutien et l'appui logistique de la communauté internationale.

2. Le renforcement de la coopération dans les pays du G5 Sahel

Dans la région sahélo-saharienne, d'autant plus qu'il existe une collusion entre criminels et terroristes, seuls un plan concerté et une mutualisation des ressources pour une mise en œuvre effective des différents instruments régionaux en matière de lutte contre le terrorisme et contre la criminalité transnationale pourront porter des fruits. Si la sécurité est la priorité pour les leaders du G5 Sahel, afin de mieux coordonner cette politique sécuritaire, il est nécessaire d'initier des programmes de développement en vue d'améliorer les conditions de vie des populations. Ces Etats doivent identifier en priorité les zones sous développées sur leur territoire respectif en vue d'y investir pour satisfaire en urgence les besoins élémentaires des populations. Il faut promouvoir le développement économique et social.

Les questions sécuritaires ne peuvent s'affranchir d'autres problématiques plus larges telles que la pauvreté, les effets du changement climatique, la fréquence des crises alimentaires ou les tensions internes. Il faut donc promouvoir le développement économique et la justice sociale au profit des populations vulnérables pour un climat de paix, de quiétude sociale et de prospérité. En effet les menaces actuelles qui pèsent sur la zone sahélo-saharienne sont de nature transfrontalière et tirent leurs origines des facteurs culturels, politiques, socio-économiques, environnementaux et sécuritaires. La solution, pour être viable, doit obligatoirement intégrer les différents facteurs et acteurs de la sous-région.

« Il n’y a pas de paix sans sécurité et il n’y a pas de développement sans paix »⁵⁸ tels sont les mots répétés fréquemment, depuis maintenant presque une décennie, par une multitude d’acteurs, africains ou non, impliqués au Sahel, généralement à travers la mise en œuvre de « Stratégies Sahel »⁵⁹. Preuve de l’ampleur du phénomène, on compte aujourd’hui plus d’une quinzaine de stratégies ayant adopté cette approche conceptuelle liant sécurité et développement, que l’on appelle communément le nexus sécurité-développement⁶⁰. Le G5 Sahel peine à opérationnaliser le *nexus* sécurité-développement à cause de la faiblesse des outils à la disposition du secrétariat exécutif du G5 Sahel⁶¹, seule structure permanente du G5 Sahel, pour articuler la force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S)⁶². Les défis auxquels la FC-G5S devra faire face avant d’être

⁵⁸ A. GUTERRES, secrétaire général de l’ONU, lors de sa visite rendue à la base de la Force du G5 Sahel, à Sevaré (Mali), mai 2018.

⁵⁹ N. DESGRAIS et H. SADA, *Le G5 Sahel, en réaction à la mutation de l’environnement stratégique sahélien. Politiques régionales de coopération et niveaux d’engagement des États membres*, Fondation de la Recherche Stratégique, juin 2018, p. 46-52.

⁶⁰ N. DESGRAIS, « Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel : Des réformes nécessaires de l’architecture et du processus décisionnel », sous la direction de H. SADA, mars 2019, p. 75.

⁶¹ Appelée secrétariat permanent à sa création, créé juridiquement en décembre 2014. Une série de ses textes ont été adoptés en 2015 tels que le règlement intérieur général du SP-G5S (21 juillet 2015), les statuts du SP-G5S (21 juillet 2015), le texte portant sur les missions de l’expert défense et sécurité (21 décembre 2015) et enfin, l’arrêté portant sur l’organisation, la composition, des structures et les attributions des responsables du SP-G5S (21 janvier 2016). Désormais cette structure porte le nom de secrétariat exécutif, à travers la résolution n° 002/2020 du 25 février 2020 portant changement du nom du secrétariat permanent en secrétariat exécutif.

⁶² Créée en 2017. Contrairement à une idée reçue, il ne s’agit pas de la création d’une armée commune, projetable partout sur les cinq territoires nationaux. L’idée est plutôt de créer des états-majors communs pour chacun des trois « fuseaux » : fuseaux Est (frontière tchado-nigérienne), fuseau centre (zone des « trois frontières », centre et nord du Mali-nord du Burkina Faso et Ouest du Niger), fuseau Ouest (frontière mauritano-malienne). Dotée de 5 000 hommes, cette force à son poste de commandement à Bamako au Mali.

un acteur de sécurisation des actions de développement et un facilitateur du retour des services publics sont énormes⁶³. Alors, seule une meilleure coordination entre tous les acteurs impliqués au Sahel, qu'ils soient militaires, civils ou acteurs du développement, sera à même de permettre au G5 Sahel d'atteindre ses objectifs ambitieux.

Il existe une multitude d'initiatives de coordination au Sahel sans qu'aucune ne soit jamais totalement inclusive. En effet, l'Alliance Sahel⁶⁴ est une plate-forme de coordination entre bailleurs et n'intègre ni les acteurs de la sécurité, ni les acteurs locaux du développement, ni les acteurs du milieu humanitaire qui bien souvent jouent un rôle de précurseur de développement. Au-delà de la question évidente de souveraineté, les États sahéliens doivent être intégrés à plein dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets. Il existe donc des besoins croisés de coordination avec, d'une part, un renforcement à tous les niveaux de la coordination horizontale entre acteurs de la sécurité et du développement et, d'autre part, une convergence verticale entre les acteurs locaux (États, services publics, armées sahéliennes) et les partenaires internationaux et étrangers (Barkhane, Alliance Sahel). Le G5 Sahel se trouve donc à la croisée de toutes ces formes de coopération sans pour autant parvenir à créer tous les ponts nécessaires. L'opérationnalisation des différents programmes sur la sécurité et le développement passera par l'instauration d'une stratégie de communication entre les différents acteurs de la sécurité et du développement afin qu'ils prennent conscience des menaces transnationales et de leurs impacts sur leur sécurité et pour le développement durable.

⁶³ N. DESGRAIS, *op. cit.*, p. 121.

⁶⁴ Annoncée par le président français, le 2 juillet 2017, lors du sommet du G5 Sahel, l'Alliance pour le Sahel fut officiellement lancée avec la chancelière allemande, Angela Merkel, le 13 juillet à Paris, aux côtés de la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères, Federica Mogherini. D'autres bailleurs ont progressivement rejoint l'initiative, comme la Banque africaine de développement (BAD), la Banque mondiale (BM) et le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, le Danemark et les Pays-Bas.

*

* *

En somme, la construction d'un environnement paisible, sécurisé et stable de développement et d'épanouissement individuel et collectif des populations sur l'ensemble de l'espace des pays du G5 Sahel est un impératif. Les enjeux sont de taille, car ils participent de la cohésion des communautés et des perspectives de développement économique et social comme fortifications contre la pauvreté, l'insécurité alimentaire, le faible accès aux services sociaux de base et l'insécurité. Le Mali, comme tous les autres pays du G5 Sahel, est confronté à de sérieux problèmes de sécurité, interne et externe et doit donc s'atteler à produire une politique sociale, économique et de défense pour assurer la sécurité des personnes et des biens dans son espace territorial.

Comme on peut le constater, les défis sécuritaires sont nombreux et variés au Mali. Même s'ils peuvent être nuancés et leur impact relativisé, ils constituent des handicaps certains pour le développement durable du pays. De ce fait, l'insécurité est un facteur qui dissuade les investisseurs. Or, le développement, c'est d'abord l'investissement. Toutefois, les vulnérabilités, les fragilités et les déficits de gouvernance demeurent. Ils ont des effets parfois dévastateurs sur la vie politique, économique, sociale, culturelle et confessionnelle ainsi que sur la crédibilité intérieure et extérieure du pays. Il ne suffit pas d'avoir, pour écarter le danger du djihadisme, des rébellions internes, des coups d'État et du trafic de toutes sortes, des stratégies individuelles articulées autour de la trilogie « sécurité-paix-développement ». Il faut briser partout les murs entre les pays de l'espace sahélien pour faire du Sahara un simple souvenir de son passé.

La construction d'un environnement paisible, sécurisé et stable de développement et d'épanouissement individuel et collectif des populations sur l'ensemble de l'espace des pays du G5 Sahel est un impératif. Les enjeux sont de taille, car ils participent de la cohésion des communautés et des perspectives de développement économique et social comme remparts fortifiés contre la pauvreté, l'insécurité

alimentaire, le faible accès aux services sociaux de base et l'insécurité. Au Mali, la communauté internationale fait un travail immense en matière de lutte contre l'insécurité et surtout le terrorisme. Mais l'on ne saurait reposer exclusivement sur elle. Il faut compter d'abord sur les potentialités, les capacités et les forces maliennes puis sur l'appui du voisinage, de la sous-région, de la région africaine et de la communauté internationale.

Il est souhaitable d'améliorer les capacités des États à répondre aux attentes de leurs populations en matière de sécurité, élever le niveau de réponse aux exigences démocratiques et de bonne gouvernance à travers notamment la participation, la responsabilisation et le contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Ce sont là des impératifs pour construire un avenir de paix sociale, de stabilité politique, de justice, de coopération, de respect mutuel et de solidarité.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. Ouvrages :

- AG EGGLESS M., KONE D., *Le patriote et le Djihadiste*, Bamako, Editions La Sahélienne, 2012, p. 3.
- AG MOHAMED H., *Tombouctou 2012 : la ville sainte dans les ténèbres du jihadisme*, Bamako, Editions La Ruche à Livres, 2012, p. 197.
- BRYDEN A. et FAIRLIE C., *Gouvernance du secteur de la sécurité : leçons des Expériences Ouest-Africaines*, London, ubiquity press, 2015.
- DAVID C.-Ph. et ROCHE J.-J., *Théories de la sécurité: Définition, approches et concept de la sécurité internationale*, Monchrestien, 2002, p. 111.
- DESGRAIS N., « Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel : Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel », sous la direction de SADA H., mars 2019, p. 75.
- GREGOIRE L.-J., KANE A.-R., KACOU A., *L'Afrique et les défis de la gouvernance*, Paris, Editions Maisonneuve et Larose, 2008, p. 851.
- TSHIYEMBE M., *L'Etat postcolonial, facteur d'insécurité en Afrique*, Paris, Présence Africaine, 1990, p. 157.
- TSHIYEMBE M. et BUKASA M., *L'Afrique face à ses problèmes de sécurité et de défense*, Éditions Présence Africaine, 1989, p.262.

II. Articles scientifiques :

- AUGE A., « La réforme du secteur de la sécurité et de la défense en Afrique subsaharienne : vers une institutionnalisation de la gouvernance du secteur sécuritaire », *Afrique contemporaine*, n° 218, 6 janvier 2006, p. 49-67.
- AYISSI A., « Coopération pour la paix en Afrique de l'Ouest : agenda pour le 20^{ème} siècle », Genève, Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), 2001, p. 158.
- AYISSI A. et SALL I., « Lutte contre la prolifération des armes légères en Afrique de l'Ouest », Genève, Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), 2003, p.134.

- BANGOURA D., « État et sécurité : des idéologies sécuritaires à l'insécurité ou l'incapacité de l'État à assurer ses fonctions de défense et de sécurité », *Cahier du GEMDEV*, n° 25, 1994.
- BANGOURA D., « État et sécurité en Afrique », *Politique africaine*, n° 61, mars 1996, p. 39-53.
- BELKACEM I., « The Rebellion in Mali : La Quête d'un État ou Oxyrane Identitaire ? » *Strategia*, IMDEP, Semestre I, n° 2, 2014, p. 47-63.
- BRYDEN A., N'DIAYE B. et OLONISAKIN F., « Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever », Genève, DCAF, 2008, p. 428.
- CAMARA B., « Les organisations de la société civile dans le processus démocratique au Mali », *Annales africaines*, Nouvelle série, Vol. 1, décembre 2014, p. 215.
- CHATELO C., « Les pays du G5 Sahel s'engagent contre le terrorisme, mais manquent de moyens », *Le Monde*, 3 juillet 2017.
- CILLIERS J., « L'Afrique et le terrorisme », *Afrique contemporaine*, n° 209, 1^{er} octobre 2005, pp. 81-100.
- CUSSON M., « Qu'est-ce que la sécurité intérieure ? », *Rev. internationale de criminologie et de police technique*, L.III, octobre 2000.
- DESGRAIS N. et SADA H., « Le G5 Sahel, en réaction à la mutation de l'environnement stratégique sahélien. Politiques régionales de coopération et niveaux d'engagement des États membres », Fondation de la Recherche Stratégique, juin 2018, p. 46-52.
- FARHAD Kh., « Radicalisation », Edition interventions, Paris, 2014, p. 178.
- LALDJI M., « Les menaces des entités criminelles transnationales sur la sécurité intérieure des États », *Sécurité globale*, n° 6, février 2016, p. 48.
- MOULAYE Z., « Société civile et gouvernance de la sécurité », Bamako, Coopération technique belge, 2007, p. 103.
- MOULAYE Z., « Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali », Bamako, Friedrich Ebert, décembre 2005, p. 197.
- MOULAYE Z. et KEITA A., « L'Assemblée nationale sous la troisième République », seconde édition, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, p.116 et suivantes.

-MOULAYE Z. et NIAKATE M., « Gouvernance partagée de la sécurité : expérience malienne », Abuja, Friedrich Ebert Stiftung, décembre 2011, p. 25.

-OUEDRAOGO E., « Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace Sahélo-Saharien : La perspective du Burkina Faso », 2016.

III. Thèses et Mémoires :

-BOUKO C.- D., *La circulation des armes légères et de petit calibre en Afrique de l'Ouest : Contribution à une étude au programme de désarmement*, mémoire, Université d'Abomey Calavi, 2004.

-FOURCAUDAUT M., *Étude descriptive des agences de sécurité au Québec*, Mémoire de maîtrise, Montréal, Université de Montréal, Faculté des études supérieures, École de Criminologie, 1988.

-MOUSSA IBRAHIM A., *L'insécurité transfrontalière en Afrique de l'ouest : Cas de la frontière entre le Niger et le Nigeria*, Thèse de doctorat, Université Côte d'Azur, 2019.

IV. Rapports, Etudes et autres documents :

-Communiqué final du Sommet de Nouakchott entre les chefs d'État des pays membres du G5 Sahel et le président de la République française du 30 juin 2020.

-G5 Sahel, *Stratégie pour le développement et la sécurité des pays du G5 Sahel*, Secrétariat permanent du G5 Sahel, Septembre 2016.

-ISSELMOU A.- K., « Rapport de synthèse des études-pays sur les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace Sahélo-Saharien », 2017, p.7.

-KORNIO O., « Etude sur le contrôle des armes légères et de petit calibre au Mali : vers un contrôle parlementaire plus efficace », octobre 2011.

-*Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies*, sous la direction de Thierry de MONTBRIAL et Dominique DAVID, Institut français des relations internationales, Ramses 2019.

V. Textes juridiques :

-Convention portant création du G5 Sahel, 19 décembre 2014.

- Décret n° 96-064/P-RM du 29 février 1996 portant réglementation des activités des entreprises privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes.
- Loi n° 96-059 du 04 novembre 1996 portant création de communes au Mali.
- Loi n° 99-35 du 10 août 1999 portant création des collectivités territoriales de cercles, et de régions au Mali.
- Loi n° 01-078 du 18 juillet 2001 portant sur le contrôle des drogues et des précurseurs.
- Loi n° 06-066 du 29 décembre 2006 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux.
- Loi n° 08-025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali.
- Loi n° 2016-013 du 10 mai 2016 portant Code des Collectivités territoriales au Mali.
- Loi n° 2016-39 du 7 juillet 2016 portant Code pénal au Mali.
- Loi n° 2017-014 du 12 juin 2017 portant modification de la loi n° 96-020 du 21 février 1996 relative aux entreprises privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes.
- Résolution n° 002/2020 du 25 février 2020 portant changement du nom du secrétariat permanent en secrétariat exécutif.

VI. Webographie :

- Site des Nations unies, www.un.org
- Site de l'Union européenne, www.ec.europa.eu
- Site du secrétariat permanent du G5 Sahel, www.g5sahel.org

LE G5 SAHEL : QUELLES STRATEGIES ET PERSPECTIVES DE SECURISATION POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL AU MALI ?

Dr Aboubacrine AGUISSA,
maître-assistant à la FDPU/USJPB

La porosité des frontières des Etats du Sahel fera de ces territoires, un espace en proie aux menaces sécuritaires liées aux phénomènes du terrorisme, de la criminalité transfrontalière organisée, de la résurgence des rébellions armées, des conflits intercommunautaires¹. Cette porosité des frontières est souvent le corolaire de la faiblesse des effectifs des forces de défenses et de sécurité, de la précarité de leur équipement, puis de la mauvaise gouvernance de façon générale. En un mot, les menaces sécuritaires gagnent du terrain à cause de la faiblesse des Etats de ladite zone².

Face aux phénomènes de cette nature, le multilatéralisme régional apparaît comme une méthode appropriée à la quête d'une sécurité collective. Ce qui peut légitimer la création du G5 Sahel³. La mise

¹ Z. MOULAYE, A. DIABATE et A. KOITE, *Criminalité et justice criminelle*, Institut d'Études de Sécurité, Nairobi, juin 2009

² *Ibid.*

³ Créé lors du sommet du 15 au 17 février 2014, le G5 Sahel ou « G5S » est un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale en matière de politiques de développement et de sécurité. Il regroupe la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad (https://fr.wikipedia.org/wiki/G5_Sahel). La convention portant création du G5 Sahel, adoptée par les chefs d'État des cinq pays le 19 décembre 2014, énonce les objectifs principaux du G5 Sahel, soit : de garantir des conditions propices au développement et à la sécurité, d'offrir un cadre stratégique d'intervention qui permette d'améliorer les conditions de vie des populations,

place de ce cadre de coordination et de coopération témoigne de la volonté des États membres du G5 Sahel de s'approprier le processus de coordination des efforts internationaux destinés à la région⁴, initié par les Nations unies et leurs principaux bailleurs. « Pas de sécurité sans développement, pas de développement sans sécurité », cet adage illustre parfaitement les différentes interventions au Sahel des différents acteurs africains et non africains. Le Sahel devenu un espace d'insécurité a fait l'objet de plusieurs stratégies de part et d'autre.

Le véritable développement d'un pays commence par le développement local, qui est défini comme l'ensemble des politiques et des actions visant, d'une part à améliorer les conditions de vie et, d'autre part à promouvoir des mutations positives dans les structures économiques, consécutives à la création de richesses au sein des populations. Il fait participer la communauté à l'édification de son propre territoire dans le but d'améliorer la qualité de vie⁵. La mise en œuvre de ces politiques de développement est le premier pas vers la sécurité. Cela est bien perçu par l'Union européenne, avec sa stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, qui ne concernait au départ que la Mauritanie, le Mali et le Niger. Mais à la suite d'une réunion de haut niveau sur le Sahel tenu le 6 février 2014 à Bruxelles, ladite stratégie s'est élargie au Tchad et au Burkina Faso. Elle est lancée en 2011 et est devenue le cadre théorique de l'action de l'UE dans la région.

La « stratégie intégrée des Nations unies pour le Sahel » (SINUS) est adoptée en 2013 dans un rapport du secrétaire général des Nations unies (SGNU) sur la situation dans la région du Sahel. En effet les menaces sécuritaires ne peuvent être séparées des défis économique, éducatif, sanitaire et institutionnel et une réponse sécuritaire seule ne

d'allier le développement et la sécurité soutenus par la démocratie, de promouvoir un développement régional inclusif et durable.

⁴ Ce groupe de cinq États sahéliens est bénéficiaire prioritaire de l'aide européenne, et décide de faire sienne l'approche basée sur le *nexus* sécurité-développement.

⁵ Y.-M. COULIBALY, « Le développement communautaire à l'épreuve de l'exploitation minière au Mali », *Rev. Recherches africaines* I n° 23, juin 2019, p. 32.

pourra pas endiguer les crises qui trouvent leur origine dans des problèmes structurels. La Force conjointe ne sera couronnée de succès que si ses opérations sont sous-tendues par des initiatives plus vastes visant à s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité et à garantir un développement durable, aux niveaux tant nationaux que régional. De plus, il est essentiel que la Force soit prolongée par des mécanismes de coopération régionale efficaces visant à échanger des informations sur la sécurité, à combattre le terrorisme et l'extrémisme violent et à créer des synergies favorables à l'autonomisation des jeunes et des femmes dans le règlement des conflits.

Cela a conduit le G5 Sahel à adopter une stratégie pour le développement et la sécurité, en septembre 2016, dans laquelle quatre axes stratégiques ont été identifiés. Il s'agit pour le G5 Sahel, de contribuer à l'amélioration durable de la situation sociale et économique des populations du Sahel notamment le développement d'opportunités d'emplois, de services sociaux de base mais aussi de faciliter la circulation des personnes et des biens ainsi que la création de pôles de développement dans les zones frontalières. L'atteinte de ces objectifs du G5 Sahel au Mali notamment dans les collectivités territoriales se révèle difficile, dans la mesure où elles sont en proie à de nombreux défis dont les plus importants sont les défis structurels⁶.

Il est clair que l'émergence du G5 Sahel témoigne de la volonté politique des chefs d'États de la région sahélienne, d'offrir un cadre stratégique d'intervention permettant d'améliorer les conditions de vie des populations, d'allier le développement et la sécurité. De toute évidence, la promotion du développement local par le G5 Sahel dans ces contextes nécessite qu'il assure le bien-être social et économique des populations depuis la base, à travers une croissance inclusive et soutenue, dans un environnement sécurisé. Il serait tout au plus intéressant que l'engagement du G5 Sahel pour le développement local au Mali s'inscrive dans une stratégie de renforcement du dialogue et du processus de réconciliation, sur fond d'une perspective de réformes structurelles et conjoncturelles adaptées aux réalités locales du pays. Ainsi, la présente communication portera dans une

⁶ Voir *supra*.

première partie, sur les stratégies de sécurisation du développement local (I). La seconde partie sur les perspectives de sécurisations du développement local (II).

I. Stratégie de sécurisation du développement local

Le développement local étant affiché comme une priorité visant à juguler les défis sécuritaires, le G5 Sahel entend y parvenir en renforçant la résilience des populations locales (A), à travers la réalisation de projets pérennes (B).

A. Le renforcement de la résilience des populations locales

Aujourd'hui, le G5 Sahel s'emploie à mettre fin au cercle vicieux qui favorise l'instabilité et la vulnérabilité des populations du Nord et du centre, à travers le renforcement de leur capacité à faire face aux facteurs défavorables. C'est pourquoi, il met en œuvre des actions appropriées qui garantissent des investissements stratégiques et qui permettent à terme d'éviter les crises ainsi que les conflits communautaires. Le G5 a compris que le renforcement de la résilience passe par une prise en compte du développement humain et l'accès des populations aux services sociaux de base, notamment l'éducation, la santé, la justice et la formation professionnelle. Les actions de résilience constituent de réelles occasions de dialogue favorisant son appropriation par la population. Elles contribuent indirectement à l'efficacité des opérations militaires qui visent à contribuer au retour de la sécurité.

Le G5 agit en conduisant ou en soutenant des projets qui apportent une aide directe aux populations. Ces projets s'inscrivent dans une dynamique globale ayant pour objectif de consolider durablement les gains de la sécurisation du nord et du centre. Ils sont complémentaires des solutions mises en œuvre par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour le développement local. C'est ainsi que la communauté internationale a également intensifié ses efforts afin de relever les multiples défis posés au Sahel, et plusieurs programmes complets sont actuellement mis en œuvre simultanément dans l'ensemble de la région. L'Union européenne a mobilisé huit milliards

d'euros en 2016, par l'intermédiaire d'un large éventail d'instruments⁷, et la Banque mondiale environ 1,2 milliard de dollars, en 2015, pour stimuler la résilience et les interventions en matière de développement dans les pays du G5 Sahel⁸. La Banque en collaboration avec l'ONU travaille à la gestion de la transition démographique. Les États-Unis d'Amérique ont mobilisé 840 millions de dollars pour la région depuis 2012⁹, notamment par l'intermédiaire des programmes de résilience de l'Agency for International Development des États-Unis.

En juillet 2017, la France, l'Allemagne et l'Union européenne ont lancé l'initiative Alliance pour le Sahel¹⁰ pour accélérer l'exécution de programmes dans la région. Pilotée par les services de la coopération, l'Alliance met l'accent sur la sécurité alimentaire, le développement agricole et rural, la création d'emplois pour les jeunes, l'amélioration des infrastructures énergétiques et le renforcement de la bonne

⁷ Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_17_5201

⁸ Accélérer un développement résilient au changement climatique et à faibles émissions de carbone, <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Africa/africa-climate-business-plan-french.pdf>

⁹ Rapport sur l'investissement dans le monde Vers une nouvelle génération de politiques de l'investissement 2012 ; https://unctad.org/fr/system/files/official-document/wir2012overview_fr.pdf

¹⁰ En juillet 2017, la France, l'Allemagne, l'Union européenne, la Banque africaine de développement, le programme des Nations unies pour le développement et la Banque mondiale ont constitué l'Alliance Sahel, une plateforme de coopération internationale qui réunit les bailleurs de fonds actifs dans la région. L'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni les ont rejoints depuis. Le Danemark, l'Agence des États-Unis pour le développement international et la Fondation Bill et Melinda Gates sont quant à eux des membres observateurs de l'Alliance. Pour la période 2018-2022, l'Alliance Sahel prévoit d'investir 11 milliards d'euros dans plus de 730 projets menés dans les pays du G5 Sahel afin de soutenir la stabilité et le développement de la région. Ses six secteurs prioritaires sont : la défense et la sécurité, la gouvernance, les infrastructures, la résilience et le développement humain.

gouvernance et de la sécurité¹¹. Le projet « Terrain d'Entente » qui vise à renforcer la cohésion sociale dans la région de Tillabéry au Niger à vu le jour, à travers l'ONG Search For Common Ground, sous financement de la France depuis novembre 2018 avec un montant de 200 000 d'euros¹². Le projet vise également à créer des espaces d'échanges entre différentes communautés et de renforcer la collaboration entre les communautés, les autorités locales et les forces de défenses et de sécurité (FDS) dans la région.

Le projet s'inscrit dans le programme de développement d'urgence (PDU) du G5 Sahel¹³. Le projet se base sur le constat que seule une action concertée, répondant aux besoins et attentes de l'ensemble des parties prenantes, permettra aux acteurs locaux de dépasser les peurs et préjugés et de collaborer pacifiquement pour rétablir la stabilité de la région¹⁴. Ainsi, ce projet vise à créer des espaces sûrs d'échange et de collaboration entre communautés, autorités locales et Forces de défenses et de sécurités (FDS) dans la région de Tillabéry ; et à soutenir les communautés, les autorités locales et les FDS ; enfin à

¹¹ Alliance Sahel. (2019). Extrait de : <https://www.alliance-Sahel.org/en>.

¹² « Terrain d'Entente » Renforcer la confiance mutuelle et la collaboration entre les communautés, les autorités locales et les forces de défense et de sécurité dans les régions de Gao, Ménaka (Mali) et Tillabéry (Niger), <https://www.alliance-Sahel.org/projets-pdu/terrain-dentente-renforcer-la-confiance-mutuelle-et-la-collaboration-entre-les-communautes-autorites-locales-et-forces-de-defense-et-de-securite-dans-les-regions-de-gao-menaka>

¹³ Le programme d'urgence pour la stabilisation des espaces frontaliers du G5 Sahel (PDU) est un programme d'urgence pour la stabilisation des espaces frontaliers du G5 Sahel qui répond à la demande des chefs d'Etat du G5 Sahel. Il est élaboré conjointement avec le secrétariat permanent du G5 dans le cadre de l'Alliance Sahel avec les contributions de ses membres. Son objectif général est d'améliorer les conditions de vie, la résilience des populations vulnérables et la cohésion sociale à travers notamment l'amélioration de l'accès à l'eau dans les régions les plus fragiles des pays du G5 Sahel.

¹⁴ Programme de développement d'urgence (PDU) « Terrain d'Entente » : renforcer la confiance mutuelle et la collaboration entre les communautés, les autorités locales et les forces de défense et de sécurité dans la région de Tillabéry (Niger), <https://www.alliance-Sahel.org/wp-content/uploads/2020/06/Fiche-projet-NE-CSDS-Terrain-dEntente-FR.pdf>

développer et à mettre en œuvre des initiatives conjointes répondant aux attentes des populations des communes cibles.

Les activités suivantes ont été réalisées dans le cadre de ces projets. Comme il s'agit d'un projet régional, certaines des activités ont été mises en œuvre au Mali : l'analyse transfrontalière de conflits ; 10 ateliers de planifications et 10 plans d'actions mis en place au Niger et au Mali ; 80 ambassadeurs de paix et 4 points focaux des radios formés au Niger ; 119 ambassadeurs de paix formés au Mali ; 14 tribunes d'expression populaires (pour mobiliser l'ensemble des parties prenantes) ainsi que douze sessions de théâtre participatif et/ou de cinéma mobile ; quinze initiatives socio-économiques et culturelles au Niger entre le mois d'août et octobre : creusage de caniveaux pour l'évacuation des eaux de pluie, appui en vivre et en aliments bétails, séparation des deux ambulances, caravanes de sensibilisation entre FDS et communautés, réhabilitation de forage, installation de groupe électrogène, appui en matériels aratoires et semences, réhabilitation de système solaire ; sept magazines « Génération Sahel » (émission radiophonique sous régionale) ont été produits et diffusés ainsi que dix spots radiophoniques¹⁵.

Ces initiatives contribuent sensiblement à améliorer la vie et les moyens de subsistance de la population dans toute la région. L'augmentation des subventions des donateurs reflète la gravité des défis auxquels se heurte le Sahel, mais aussi le fait que les donateurs demeurent résolus à trouver des solutions durables. La coordination efficace de ces initiatives conjuguée avec les efforts déployés par les États membres du G5 Sahel, permettront d'accroître leurs effets positifs et demeurent donc essentiels. Les femmes et les jeunes constituent un élément central de la résilience. C'est pourquoi son actuelle stratégie reconnaît la nécessité d'inclure des dimensions de

¹⁵ Programme de développement d'urgence (PDU) « Terrain d'Entente » : Renforcer la Confiance Mutuelle et la Collaboration entre les Communautés, Autorités Locales et Forces de Défense et de Sécurité dans la Région de Tillabéry (Niger), <https://www.alliance-Sahel.org/wp-content/uploads/2020/06/Fiche-projet-NE-CSDS-Terrain-dEntente-FR.pdf>

genre et les droits humains¹⁶. Le G5 a consenti de multiples efforts qui prouvent son engagement en faveur des questions de genre, de la jeunesse et de la santé. En octobre 2018, la plateforme des femmes du G5 Sahel a été créée avec un mandat d'un an pour renforcer la participation des femmes à la promotion de la paix, à la sécurité et à la résolution des conflits¹⁷.

Pour que les populations ne puissent plus être des proies faciles pour le crime organisé, le G5 affirma sa volonté de relever et de renforcer la résilience des populations locales, surtout celles vivant dans les régions nord et du centre. C'est ainsi qu'il mène des actions visant à : améliorer la productivité des moyens d'existence des populations rurales ; contribuer au développement des opportunités économiques en créant des emplois décents ; soutenir le pastoralisme résilient et la gestion rationnelle des ressources naturelles ; améliorer la couverture et la qualité de l'offre médicale ainsi qu'améliorer l'accès à l'éducation et à la formation au profit des populations du nord et du centre.

Pour préserver l'efficacité des actions de développement, ses projets s'inscrivent dans une logique d'adaptation permanente. Dans cette volonté constante d'adaptation, le G5 Sahel s'attache à développer sa mobilité, sa flexibilité et sa réactivité en vue de pouvoir mener des actions de résilience. Du bilan fait par les équipes du G5 Sahel ainsi que de l'Alliance Sahel sur la mise en œuvre du PDU, il est ressorti des motifs réels de satisfaction, considérant notamment les projets déjà entamés dont ceux reliés à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en Mauritanie (région des Hodhs) et au Niger (régions de Tahoua et Tillabéri), ou encore le projet dit des « trois frontières » (Mali-Burkina-Niger) dans le domaine agropastoral. Mentionnons aussi qu'au Tchad, la mobilisation est forte pour

¹⁶ La stratégie de défense et de sécurité (SDS) du G5 Sahel.

¹⁷ Le plan stratégique de la plateforme des femmes du G5 Sahel finalisé et validé ; avec la mission principale de « contribuer à la prise en compte du genre et des priorités spécifiques des femmes y compris les filles à tous les niveaux dans les pays du G5 Sahel pour un développement harmonieux, sécurisé, équitable, inclusif et durable dans la région du Sahel ».

apporter rapidement une réponse adaptée à la situation préoccupante dans la région du Kanem en termes d'accès à l'eau, grâce notamment au soutien de l'Union européenne. De plus, les composantes « résilience et cohésion sociale » du PDU seront au cœur des projets prochainement à exécuter dans cette partie du Tchad particulièrement¹⁸.

B. La réalisation des projets et le maintien de leur pérennité

La construction du développement local nécessitait des moyens d'action efficaces et rentables des projets auprès des populations locales. C'est pourquoi le G5 a adopté une stratégie pour le développement, déclinée en plans d'actions pluriannuels devant être opérationnalisés à travers le programme d'investissements prioritaires (PIP), composé des projets régionaux structurants. La phase 2019-2021 du PIP a retenu un portefeuille de quarante projets structurants et à impact rapide avec un coût total estimé à 1 996,32 millions d'euros.

Pour la mise en œuvre du programme d'investissements prioritaires, le G5 Sahel a renforcé ses partenariats afin d'accélérer ses interventions de développement dans les zones où vivent les populations les plus vulnérables. Le 30 octobre 2018, le conseil des ministres du G5 Sahel et l'Alliance pour le Sahel ont signé une lettre de coopération en vue de mettre en œuvre un programme d'urgence pour la réhabilitation des infrastructures locales des zones frontalières¹⁹.

Ce programme consiste en des projets d'eau en milieu rural destinés aux villages et aux éleveurs de bétail, ainsi qu'en des initiatives visant à promouvoir la cohésion sociale et l'accès à la justice et à améliorer les conditions de sécurité des populations vivant dans

¹⁸ Communiqué de presse sur la mise en œuvre du programme de développement d'urgence du G5 Sahel (PDU) : acteurs et partenaires s'accordent pour relever le défi de l'urgence, Ouagadougou, le 26 avril 2019.

¹⁹ Communiqué de presse Alliance Sahel-G5 Sahel réunion de Niamey du 30 octobre 2018 : <https://www.alliance-Sahel.org/presse/communiqués/communiqué-de-presse-alliance-Sahel-g5-Sahel-reunion-de-niamey-du-30-octobre-2018> ;

les zones frontalières vulnérables²⁰. Il a également mis en place un cadre d'actions prioritaires intégrés (CAPI), qui se fixe pour objectif d'identifier les actions rapides, réalistes, mesurables et flexibles à mener sur les volets pour le développement, élargis à la dimension humanitaire, à la gouvernance et à la réconciliation.

A cela, s'ajoute son programme de développement d'urgence (PDU), dont les actions visent à améliorer les conditions de vie, la résilience et la cohésion sociale des populations vulnérables à travers l'amélioration de l'accès à l'eau. Le coût global du programme est estimé à 92 millions d'euro et se décline en trois piliers d'intervention à savoir :

-Pilier I : contribuer à améliorer les conditions de vie des populations à travers un meilleur accès à l'eau et à l'assainissement ;

-Pilier II : renforcer les moyens d'existence des populations agricoles et pastorales en renforçant de manière durable et structurelle la résilience à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ;

-Pilier III : appuyer les communautés et institutions locales dans la prévention des conflits et le renforcement de la cohésion sociale en renforçant le tissu socio-économique local.

Lancé en novembre 2019 dans le cadre des interventions du G5 Sahel dans l'espace du Liptako-Gourma²¹, le fuseau centre qui couvre le Niger, le Mali et le Burkina, le projet d'aménagement territoriale intégré (PATI) vise à agir directement sur le niveau d'offres d'infrastructures économiques et sociales afin de renforcer la résilience des populations de cette zone transfrontalière face à l'insécurité, aux effets des changements climatiques et aux conflits communautaires. Le programme comporte un ensemble d'investissements et de service aux populations des zones transfrontalières du Burkina Faso, du Mali et du Niger qui ont été identifiés dans le cadre du schéma d'aménagement transfrontalier

²⁰ Rapport S/2019/371 du 6 mai 2019 du secrétaire général des Nations unies.

²¹ Le Liptako Gourma est une région historique de l'Afrique de l'Ouest. Elle fait partie du socle situé dans la partie sud-ouest du Niger et s'étend jusqu'au Burkina Faso et au Mali.

intégré (SATI) élaboré par la faitière des collectivités territoriale de cet espace transfrontalier.

L'objectif général du PATI est de contribuer à améliorer les conditions économiques et sociales de vie des populations de l'espace transfrontalier du Liptako Gourma par un meilleur accès aux infrastructures et services économiques. Selon les termes de référence du projet, cet objectif sera atteint à travers deux principaux objectifs spécifiques qui concernent d'une part, l'accroissement de la productivité agropastorale, la résilience des acteurs et la cohésion sociale dans la zone transfrontalière du fuseau centre, et d'autre part, l'amélioration de l'accès des populations notamment les plus vulnérables (femmes, enfants, déplacés, réfugiés, communautés hôtes et populations mobiles...) de la zone transfrontalière du fuseau centre aux services sociaux de base et aux emplois dans les chaînes de valeur de l'élevage.

Dans ce cadre, le PATI est mis en œuvre à travers cinq composantes : l'aménagement de la zone pastorale de Tin Djolel ; l'aménagement et équipement de l'abattoir de Tillabéri ; la construction de magasins de stockage d'aliment pour le bétail et leur mise en service à Gossi ; le renforcement du niveau de service du Centre hospitalier régional (CHR) de Dori ; enfin, une composante transversale qui consiste en un appui intentionnel en matière de suivi, de contrôle et de gestion à travers, notamment, la formation et le renforcement des capacités des bénéficiaires dans la gestion des infrastructures et installations. Afin de s'assurer de la réussite de la mise en œuvre du projet, le secrétariat permanent du G5 Sahel qui en assure le portage a délégué la maîtrise d'ouvrage à la cellule de coopération transfrontalière décentralisée entre les collectivités territoriales du Sahel Burkina-Mali-Niger (C3 Sahel)²².

²² La cellule de coopération transfrontalière décentralisée entre les collectivités territoriales du Sahel (C3 Sahel) dont le siège est basé à Dori au Burkina a été mise en place en s'inspirant du bon partenariat et de la bonne collaboration entre la commune de Dori et celle de Téra dans le cadre de la mise en œuvre du projet PAEEPA en 2010. C'est ainsi que neuf collectivités territoriales du Sahel du Burkina Faso, Mali et Niger ont initié un programme transfrontalier commun appelé initiatives pour l'intégration des

Le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique en collaboration avec le G5 Sahel a initié un projet visant à contribuer au financement de l'unité de coordination de l'Alliance (UCA) Sahel dont le coût global s'élève à quatre millions d'euros. Le projet vise à appuyer le développement et à la mise en œuvre de réponses efficaces et rapides aux phénomènes d'instabilité, d'insécurité, de déficit de développement et de migrations irrégulières dans l'espace sahélien. Les bénéficiaires finaux des actions dudit projet sont les ménages vulnérables situés dans les zones instables, les jeunes et la société civile ainsi que les femmes et les jeunes filles.

Un projet pour l'accroissement de l'accès à l'eau potable dans les zones d'accueil de déplacés à Tillabéry et Tahoua a été élaboré dans le cadre PDU, financé par la France à hauteur de quatre millions d'euro. L'objectif du projet est d'accroître l'accès à l'eau des populations dans six communes réparties dans quatre départements du Niger frontaliers du Mali susceptibles d'accueillir un grand nombre de déplacés internes ou de réfugiés au cours des prochaines années. Le projet prévoit la réhabilitation de forages équipés de pompe à motricité humaine (PMH), de puits (33) et de 7 mini-AEP ainsi que la construction d'une nouvelle mini-AEP.

Dans le même contexte, l'Union européenne a financé un projet d'aménagement des ouvrages d'adduction en eau potable, d'assainissement et d'ouvrages hydrauliques pastoraux dans la région du Kanem au Tchad à hauteur de six millions d'euros dans les marges de son programme d'urgence pour la stabilisation des espaces frontaliers du G5 Sahel, lequel s'inscrit dans le programme d'urgence de développement (PDU). Le projet vise à améliorer les conditions de

infrastructures dans le Sahel (IIRSahel) et pour assurer la réussite du programme ; a été mise en place la cellule de coopération transfrontalière décentralisée entre les collectivités territoriales du Sahel (C3Sahel). La cellule comprend 9 collectivités territoriales membres dont le conseil régional de Tombouctou, les communes de Gao et Tombouctou au Mali, les communes de Téra et Tillabéri au Niger, et les communes de Dori, Gorom-Gorom, Sebba et Djibo au Burkina.

vie des populations frontalières dans la région du Kanem par un meilleur accès aux services de l'eau potable, de l'assainissement et de l'hydraulique pastorale. Les infrastructures suivantes sont ciblées par le projet : construction et réparation de deux cents forages ; construction de six AEP semi-urbaine ; construction et réhabilitation de 45 puits pastoraux ; construction de dix dispositifs lave-mains et latrines publiques ; optimisation de l'AEP de Moussoro.

Dans le cadre du PDU, un projet d'alimentation en eau et d'assainissement dans dix-huit communes de la région de Mopti a été élaboré. Ce programme d'adduction en eau potable, financé par l'Agence française de développement (AFD) depuis 2009 avec un montant de 11 300 000 d'euros, avait comme objectif l'augmentation des taux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. En 2018, un montant de 800 000 euros a été mobilisé dans le cadre de ce projet pour répondre aux objectifs du programme de développement d'urgence (PDU) dans les zones fragiles des pays du G5 Sahel. Le projet a permis la réalisation d'équipements d'approvisionnement en eau potable répondant aux demandes des différents segments de population, le développement et la promotion de l'assainissement ainsi que des mesures d'accompagnement visant une gestion fiable et pérenne du service de l'eau. Le projet a permis d'équiper au total 182 centres urbains et ruraux de la région de Mopti. Différents types d'ouvrages d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (AEPA) selon la taille de chaque centre ont été installés : puits citernes, pompes à motricité humaine, systèmes d'hydraulique villageoise améliorée, systèmes d'adduction d'eau sommaire et systèmes d'adduction complète. La population bénéficiaire totale est estimée à 205 000 personnes. Les principales activités réalisées à la fin du projet en 2019, au titre du PDU, ont été les suivantes : finalisation des sites d'adduction d'eau potable de Koro et de Gakou ; trois nouveaux systèmes d'adduction d'eau ; finalisation du marché Samba Dramane ; mise en œuvre de structures de gestion.

Le programme de relèvement et de relance économique (PRRE) de la Banque mondiale qui intervient dans la région de Mopti, Gao, Tombouctou et Kidal avec un montant global de 116,5 millions d'euros, a été élargi au programme de développement d'urgence

(PDU) du G5 Sahel en 2018 avec un financement supplémentaire de 26 millions euros en 2018. Le projet de relèvement et de stabilisation de Konna vise à réhabiliter les infrastructures de base et de rétablir les activités productives des communautés touchées par la crise au Mali. Concrètement, le projet vise la construction d'une route qui lie le port de Konna à la route nationale, la construction du marché centrale de Konna, la construction d'un centre de petite enfance, la formation des pêcheurs sur des nouvelles techniques spécifiques de production notamment des cages flottantes. Aussi sont envisagés : la construction d'une maison des jeunes avec des formations spécifiques comme l'entrepreneuriat, l'accès au numérique, la lutte contre les violences basées sur le genre avec des dispositifs de préventions et de prise en charge.

Le projet « Jeunes et paix : une approche transfrontalière entre le Mali et le Burkina-Faso » est un projet pilote du système des Nations unies et vise à favoriser l'engagement et la participation des jeunes dans le processus de consolidation de la paix et de la sécurité à travers une gouvernance participative impliquant les jeunes en tant qu'acteurs de paix et agents de développement dans les mécanismes de prévention et de gestion des conflits locaux. Le projet apporte un appui aux gouvernements du Mali et du Burkina Faso dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie intégrée de la jeunesse en faveur de la construction de la paix et de la sécurité du G5 Sahel et son programme de développement d'urgence (PDU) sous les piliers 2 et 3.

Les actions les plus structurantes en faveur du développement local, aussi nécessaires soient-elles, n'ont que peu d'effets à très court terme. Pour que les populations retrouvent un espoir de progrès et aient confiance dans le rôle du G5 en faveur du développement local, celui-ci a décidé d'associer des actions à effet rapide aux actions longues, afin qu'ils perçoivent les bénéfices des dividendes du développement. Les actions de développement à dominante sociale sont d'ailleurs le socle des interventions du G5 au profit de la population locale en ce sens. Par exemple, en matière d'éducation, il est possible qu'il reconstruise ou procède à la réouverture rapide des écoles tout en menant des actions dans la durée, comme le financement de la formation des enseignants. Autre exemple : les

travaux d'infrastructure remettent immédiatement les populations au travail et souvent leur offrent des perspectives de formation professionnelle à long terme.

Ce phasage des activités du G5 avec les réalités locales a permis la réalisation rapide de petits projets visibles dans le cadre du programme d'investissements prioritaires dont le relais dans la gestion serait assuré à moyen terme par les autorités locales.

II. Perspectives de sécurisation du développement local

Pour maintenir sa dynamique de développement et de sécurité au Mali, le G5 Sahel devra, au-delà du fait de juguler les factures structurelles de l'insécurité, accompagner notre pays dans la mise en œuvre de certaines priorités nationales, comme la réconciliation nationale (A) et la gouvernance locale (B).

A. Accompagner le processus de réconciliation nationale et du dialogue social

La réconciliation et la consolidation du tissu social du pays sont tout de même des conditions non négligeables pour un développement local pérenne efficace et durable. S'agissant de la résilience sociale, l'histoire du Mali a démontré que son absence constitue un risque de reprise du conflit avec des impacts conséquents tant sur la population que sur les investissements dans les infrastructures, les services sociaux de base et la relance économique. Dans une perspective de sécurisation du développement local par le G5 Sahel, il est important que celui-ci contribue à rendre efficace la cohésion sociale au Mali afin d'asseoir les bases d'un développement durable. Pour ce faire, il doit veiller à amélioration de la gouvernance locale et au développement économique local dans ses zones d'interventions. Pour faciliter une inclusion durable, le G5 devrait fournir une expertise de l'accord pour la paix et la réconciliation nationale aux populations locales afin que celles-ci se l'approprient en vue de leurs participations à sa mise en œuvre.

Le G5 Sahel devra mettre l'accent sur les stratégies d'anticipation des conflits sociaux notamment accompagner le Mali dans la mise en

œuvre de la stratégie nationale de la réforme du secteur de la sécurité²³ ainsi que de soutenir notre pays à diligenter le retour des personnes réfugiées²⁴ et déplacées internes²⁵. Par ailleurs, il est reconnu que la prévention des conflits sociaux passe par une concertation permanente des acteurs, c'est pourquoi, il est pertinent que le G5 aide le Mali à sortir de la logique de gestion ponctuelle et au cas par cas à travers la mise place de structures pérennes.

Le G5 Sahel devra également accompagner le gouvernement du Mali dans l'adoption d'une approche éducative inventive, qui permettra aux enseignants et aux apprenants d'interroger les contextes locaux, les croyances, les valeurs, les connaissances et les attitudes afin de développer des attitudes d'autoréflexion, l'appréciation de la diversité et la pensée critique. Cela apprendra aussi aux jeunes à vivre ensemble, leur permettra d'acquérir les compétences nécessaires pour s'engager dans leurs communautés, de favoriser la paix et d'adopter une culture de responsabilité civique. En effet, La création de meilleures conditions d'une paix sociale et le plein épanouissement des potentialités sont un gage de développement durable.

Le G5 Sahel doit développer des initiatives qui mobiliseront à travers le pays, les acteurs et leaders communautaires, religieux et de société civile au profit de la reconstruction de la cohésion sociale. Ces initiatives doivent constituer par exemple, à la mise en place de plateforme de médiation représentant toutes les communautés de la région

²³ En réalité, depuis la fin des années 1990, un nombre important d'initiatives émanant d'acteurs nationaux –aussi bien gouvernementaux que non-étatiques– ont été adoptées en vue d'améliorer le fonctionnement du système de sécurité malien, profondément marqué depuis la période coloniale par l'intrusion des militaires dans la sphère politique et la gestion de l'Etat.

²⁴ Les réfugiés maliens hésitent à rentrer, malgré l'accord de paix, <https://www.un.org/africarenewal/fr/derni%C3%A8re-heure/les-r%C3%A9fugi%C3%A9s-maliens-h%C3%A9sitent-%C3%A0-rentre-malgr%C3%A9-l%E2%80%99accord-de-paix>

²⁵ A travers un appui à la mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion des personnes déplacées internes et des rapatriés qui a pour objectif de contribuer à la stabilisation post-conflit par le biais de la réinsertion socioéconomique des populations affectées par le conflit, afin de créer un environnement favorable au développement durable du pays.

du nord et du centre, avec pour mandat de renforcer la cohésion sociale, la protection des civils et la promotion de la réconciliation via le dialogue.

Le G5 doit également multiplier les rencontres sous forme d'ateliers, afin de sensibiliser à la nécessité de mettre un terme aux violences et de penser à une coexistence pacifique. Ces ateliers doivent amener les parties prenantes à bien comprendre les avantages de la diversité et de la coexistence pacifique, à intégrer les valeurs de respect et de tolérance dans leurs relations communautaires et à mieux cerner le mandat ainsi que le sens des actions du G5 Sahel sous le prisme de son objectif de développement.

Des projets à impact rapide doivent être mis en œuvre, tels que la construction de complexes sportifs et culturels dans les zones vulnérables, la réhabilitation du patrimoine culturel endommagé pendant le conflit avec l'implication active des communautés locales, le renforcement des capacités en vue de rétablir les conditions appropriées pour la conservation, l'entretien, la gestion et la sauvegarde des patrimoines culturels et la mise en œuvre de programmes de dialogue intra et intercommunautaire pour restaurer la cohabitation et le vivre ensemble.

Le G5 doit renforcer les capacités des réseaux de journalistes afin que ceux-ci mènent des campagnes de vulgarisation et de sensibilisation des populations sur la culture de la paix, la cohésion sociale et des droits de l'homme.

B. Appuyer la gouvernance locale et la croissance inclusive

Le gouvernement est le premier acteur à s'être rallié à une politique de sécurité et de développement. Ainsi la République du Mali a adopté une politique nationale de lutte contre l'insécurité et du terrorisme²⁶ qui constituent des obstacles au développement local.

²⁶ Ladite politique est bâtie autour de 8 axes : 1) Assurer la présence et l'opérationnalisation de l'administration publique à tous les niveaux, 2) Encadrer, protéger et assister les populations dans les zones sensibles ; 3) Désenclaver, assurer la libre circulation des personnes et des biens, intensifier les contrôles sur les axes routiers ; 4) Connaître le phénomène, le

L'un des objectifs de cette politique consiste à assister les populations locales. La mise en œuvre de ladite politique est assurée sous l'autorité du président de la République, garant de l'intégrité du territoire. Cette politique constitue la réponse urgente faisant le lien entre la situation de risques sécuritaires et la reprise du processus du développement local dans le contexte actuel de régionalisation. Elle s'appuie sur la bonne gouvernance et le développement économique et social.

Elle prévoit la réalisation des infrastructures identifiées par les services compétents comme étant indispensables au développement local et à la lutte contre l'insécurité²⁷. Elle vise aussi à promouvoir des activités économiques génératrices de richesses et d'emplois dans les collectivités locales. Celles-ci sont au centre du développement local tant économique, que social²⁸. Les collectivités locales ne peuvent pas financer sur ressource propre, leur développement économique local²⁹.

Le gouvernement doit s'impliquer dans le processus de développement local par une occupation réelle de la zone par l'administration de l'Etat. La présence de services efficaces d'appui à la sécurité et au développement doit être renforcée. Cela n'est possible que si l'administration de l'Etat est suffisamment implantée sur toute l'étendue du territoire national. Il faudrait tout de même que les acteurs locaux s'impliquent dans toutes les initiatives en faveur du développement local. Leur implication permettra sans nul doute de réussir à réaliser les différentes politiques.

Ainsi, la stratégie du G5 Sahel pour le développement et la sécurité gagnerait à prévoir des actions permettant la concrétisation de transferts réels des ressources et des compétences de l'Etat vers les

prévenir, dissuader et intervenir ; 5) Coopérer internationalement pour mieux agir localement ; 6) Lutter contre la prolifération des armes légères ; 7) Lutter contre le trafic illicite de drogue et la criminalité organisée ; 8) Cordonner, suivre et évaluer la stratégie de lutte contre l'insécurité et le terrorisme.

²⁷ Ministère de la Sécurité et de la Protection civile, *Plan de sécurisation intégrée des régions du centre*, 2017, p. 7.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

collectivités locales en vue de promouvoir la bonne gouvernance. Ce processus prendra en compte la formation des acteurs, afin qu'ils puissent efficacement participer aux programmes de développement local.

Le Mali a tenté d'améliorer l'efficacité de la gouvernance dans tout le pays à travers diverses initiatives de réformes et en affichant son engagement politique en faveur de la décentralisation et du renforcement de l'autonomie locale³⁰. Mais le constat n'est pas du tout flatteur, cela est d'ailleurs rappelé par le G5 dans l'axe relatif à la bonne gouvernance de sa stratégie. Selon lui ses actions en faveur d'une bonne gouvernance se justifient par l'incapacité des pays du G5 Sahel à assurer efficacement les services publics, par le constat de la non-participation des citoyens à la vie politique, par la faible garantie des droits de l'homme, par une corruption grandissante au détriment des ressources publiques et par un besoin évident d'accès aux services sociaux de bases³¹. La restauration et le renforcement des services, tels que l'éducation, la santé, et l'accès à l'eau et à l'assainissement sont une composante essentielle d'une paix et d'un développement pérennes.

La fourniture effective et efficace des services sociaux de base nécessite à la fois de reconstruire et de développer les infrastructures propres à la fourniture de ces services et aussi de mettre en place les capacités et les systèmes requis pour faciliter la fourniture et l'encadrement effectifs des services au fur et à mesure, et en accord avec la décentralisation fonctionnelle³². Par ailleurs, il sera indispensable de créer un système de protection sociale pour un rétablissement de la confiance des citoyens dans l'Etat.

En effet, l'émergence des populations locales passe nécessairement par leur participation à la prise de décision, à travers les consultations

³⁰ Document des partenaires sur les priorités de relèvement et de développement dans les régions du Nord du Mali.

³¹ G5 Sahel, secrétariat permanent : stratégie pour le développement et la sécurité des pays du G5 Sahel.

³² Document des partenaires sur les priorités de relèvement et de développement dans les régions du Nord du Mali.

effectives de celles-ci, sur les grands choix touchant leur condition de vie. La décentralisation étant le cadre institutionnel propice pour l'exercice d'une citoyenneté à la base, il serait tout aussi intéressant que le G5 Sahel appuie la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Cela leur offrira des perspectives de développement en milieu rural et facilitera les interventions du G5 Sahel.

Le transfert de compétences et de ressources aux collectivités des Etats constitue un défi majeur pour notre pays. Or, nous savons que l'existence de collectivités territoriales fortes favorise le développement local ainsi que la mise en place de mécanismes formels de contrôle des flux, d'information sur les mouvements transfrontaliers et *in fine* de sécurisation des territoires et des frontières. En décidant cet objectif, elle s'alignera sur l'une des priorités du Mali et l'une des exigences des partenaires techniques et financiers.

Rappelons que les principaux problèmes liés à la décentralisation au Mali sont relatifs à la faible mobilisation des ressources propres et à l'inefficacité de la dépense publique en lien avec les défis du développement, avec la mauvaise gouvernance des collectivités territoriales, avec la non effectivité du transfert des compétences et des ressources, avec la faible performance de l'Agence nationale des investissements des collectivités territoriales (ANICT) et avec le faible encadrement technique des collectivités territoriales avec des ressources humaines en quantité et en qualité suffisantes.

De plus, en matière de gestion du développement local, plusieurs insuffisances sont perceptibles au niveau de la planification, de l'adéquation planification/budgétisation et du suivi-évaluation, ce qui se traduit par une faiblesse dans l'exécution des plans d'actions, des politiques et des stratégies nationales et sectorielles. S'agissant du suivi-évaluation, il reste encore faible en raison notamment des insuffisances du système statistique national qui souffre des faiblesses dans la production de façon régulière de données et informations de qualité et dans le suivi des politiques publiques notamment aux niveaux sectoriels. En matière de planification, plusieurs secteurs ne disposent pas encore de politiques ou de stratégies. En outre, on

relève une faible adéquation entre la planification, la programmation et la budgétisation.

Or, nous savons tous que la décentralisation en soi est un outil de gestion de crise et de développement durable, son approfondissement permettra aux collectivités territoriales de s'investir dans les actions de développement. Les contributions du G5 Sahel dans le processus de décentralisation au Mali doivent permettre à court terme le retour des administrations de l'Etat, la gestion des actions de secours humanitaires, l'organisation du retour et de la réinstallation des populations déplacées et réfugiées et à long terme, la sécurisation des populations et de leurs biens, l'organisation de concertations intercommunautaires, dans la mesure où tous les actions de dialogue doivent s'appuyer sur les collectivités pour promouvoir la réconciliation.

Mieux encore, la décentralisation fait même partir des objectifs du G5 Sahel, dans la mesure où celle-ci dans ses objectifs finaux permet d'améliorer la fourniture des services de base aux populations dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'eau potable, tant qualitativement que quantitativement, à travers la réhabilitation ou création d'infrastructures et le renforcement des ressources humaines au niveau des collectivités territoriales. Celle-ci permet également la promotion du développement économique à travers, la relance de l'économie locale, l'aménagement du territoire au niveau régional.

L'accompagnement du G5 Sahel dans le processus de transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités dans le cas spécifique du Mali passe par la fourniture d'un appui-conseil aux collectivités territoriales, la formation et l'outillage des agents des collectivités à la gestion administrative et financière. Cela permettra aux collectivités territoriales de se doter des moyens humains, financiers et patrimoniaux nécessaires pour l'exécution correcte de leurs missions. L'initiation des modules de formation par le G5 devra porter sur l'amélioration de la fiscalité locale et le renforcement des capacités des collectivités dans la mobilisation des ressources financières.

Par ailleurs, le G5 doit, dans le même sens, renforcer le rôle des collectivités territoriales en matière de gouvernance, de fourniture des

services de base et de promotion de l'économie locale. Il doit user de ce puissant levier pour revaloriser et mettre en œuvre des mécanismes endogènes de prévention, de réconciliation et de gestion des conflits, à travers la responsabilisation des pouvoirs traditionnels, le renforcement des mécanismes de redevabilité et de débats publics ainsi que d'autres mécanismes appropriés de participation citoyenne.

Le G5 doit mettre au profit des collectivités, des fonds de garanties, lesquels devraient permettre à travers un « contrat plan Etat-Collectivités territoriales » de créer les conditions d'accompagnement pour l'émergence de l'entreprenariat des jeunes en vue de leur insertion socioéconomique. Ces fonds auront pour finalité d'appuyer les jeunes et les femmes dans tous les domaines et porteront sur les formations et les stages d'incubation, la fourniture des kits de démarrage, l'accès des jeunes et femmes aux lignes de crédits et l'accompagnement avec des business plans. Les fonds doivent également s'inscrire dans une vision d'accompagnement notamment, la mise en place d'un cadre de redevabilité multi acteurs permettant un suivi participatif et un mécanisme d'émulation et de compétition entre les collectivités.

L'accompagnement de ce système de gouvernance territoriale par le G5 au Mali permettra de mettre en place un tapis d'absorption des crises. Si le G5 veut que ses actions de développement local réussissent, elle doit accompagner le Mali dans le processus de transfert de compétences et de ressources, à travers un soutien multiforme, car l'impulsion ou la redynamisation de ce processus serait d'une importance capitale dans l'atteinte des priorités de développement local.

L'amélioration de la gouvernance locale au Mali par le G5 devra se faire à travers la mise en œuvre d'actions de formation, de conseils à l'endroit des élus et de leurs agents, le renforcement des capacités techniques et financières des collectivités territoriales, la promotion de la participation des populations à la gestion des affaires, le renforcement du rôle des autorités traditionnelles dans la gestion des affaires locales et l'amélioration de la transparence et de la redevabilité des collectivités territoriales.

Le G5 Sahel doit identifier comme objectif prioritaire, la transformation structurelle des économies. Cet objectif visera la promotion d'une croissance portée par une industrialisation plus forte, grâce au développement des chaînes de valeur les plus compétitives, le développement et la modernisation des infrastructures industrielles. Il s'agit là, d'une option de développement plus équilibré, de promotion de terroirs et des pôles économiques viables. Elle permettra de consolider les moteurs de la croissance et facilitera l'émergence de nouveaux secteurs créateurs de richesses, d'emplois, d'inclusion sociale et d'attraction d'investissements.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

Ouvrages :

- BRYDEN A. et CHAPPUIS F., *Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines*, Ubiquity Press, 2015.
- IBRAHIM A.-M., *L'insécurité transfrontalière en Afrique de l'Ouest : le cas de la frontière entre le Niger et le Nigeria/ <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02452722/document>*
- MOULAYE Z. et NIAKATÉ M., *Gouvernance partagée de la sécurité et de la paix L'expérience Malienne*, Friedrich Ebert Stiftung, 2012.
- MOULAYE Z., DIABATE A. et KOITE A., *Criminalité et justice criminelle*, Institut d'Études de Sécurité, Nairobi, juin 2009.
- MOULAYE Z., *Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali : un défi du développement durable*, Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

Rapports et autres documents :

- BEI-G5_SAHEL_18_12_18.pdf ;
- Convention portant création du G5 Sahel ; <https://www.g5Sahel.org/documentations/reglementation>
- Cadre d'actions prioritaires intégré du G5 Sahel (CAPI) CAPI G5.pdf.
- BARRET D. et A. KERE, sous la direction de S.-G. JEANNENEY : rapport ; *Analyse de l'aide accordée aux pays du Sahel*, Première partie : « Analyse à partir des statistiques du Comité d'aide au développement de l'OCDE ». Décembre 2018. G5 8.pdf
- Document des partenaires sur les priorités de relèvement et de développement dans les régions du Nord du Mali.
- FERDI_allier_securite_et_developpement_volume_1_2016.pdf
- Force conjointe du groupe de cinq pays du Sahel Rapport du secrétaire général G5 3.pdf
- DESGRAIS N.– sous la direction de S. HUGO : « Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel, Observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel », mars 2019.

- ONUDC Résultats et activités, Programme Sahel, Rapport d'activité juin 2017 G5 5.pdf
- Plan de soutien de l'ONU au Sahel, travailler ensemble pour un Sahel prospère et paisible g5 2.pdf
- Rapport du secrétaire général sur la force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel G5 4.pdf
- Renforcer le Sahel contre le crime et le terrorisme G5 1.pdf
- KWASI S., CILLIERS J., WELBORN L. ET MAÏGA I., « Outre les interventions militaires, des actions de développement de fond sont indispensables pour améliorer les perspectives à long terme de la région », janvier 2020/<https://issafrica.org/fr/iss-today/g5-Sahel-une-region-prometteuse>
- KWASI S., CILLIERS J., DONNENFELD Z., WELBORN L. et MAÏGA I. : Perspectives pour les pays du G5 Sahel à l'horizon 2040 G5 10.pdf <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-25-fr.pdf>
- STRATEGIE POUR LE DEVELOPPEMENT ET LA SECURITE DES PAYS DU G5 SAHEL, <http://www.g5Sahel.org>
- DE BERNARDO V. et TOURE N.-A.: *Levée du blocage sécuritaire : défis et choix au Sahel* G5 6.pdf
- COULIBALY Y.-M., « Le développement communautaire a l'épreuve de l'exploitation minière au Mali », *Rev. Recherches africaines* I n° 023, juin 2019, p.32.

Webographie :

- Alliance de OIT avec le G5 Sahel.pdf, https://www.ilo.org/africa/information-resources/factsheets/WCMS_652220/lang--fr/index.htm
- <https://ferdi.fr/publications/rapport-de-l-atelier-de-haut-niveau-organise-par-la-chaire-Sahel-sur-l-analyse-des-flux-financiers-pour-le-developpement-des-pays-membres-du-g5-Sahel>;
- <https://lefaso.net/spip.php?article88217>
- <https://www.alliance-Sahel.org/presse/assurer-lefficacite-des-projets-de-developpement-et-stabilisation/>
- <https://www.alliance-Sahel.org/presse/assurer-lefficacite-des-projets-de-developpement-et-stabilisation/>

- <https://www.wathi.org/analyse-de-laide-accordee-aux-pays-du-Sahel-premiere-partie-analyse-a-partir-des-statistiques-du-comite-daide-au-developpement-de-locde-chaire-Sahel/>
- <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/fr/index2018.html>
- <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2017/11/Rapport-Annuel-2016.pdf?opphdbimgdbaimop>
-
- https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/R11/9Dec2019_FINAL_Version-IP-PRODOC_UN%20ALG%20SIDA.pdf
- <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02452722/document>
- <https://www.consilium.europa.eu/media/39347/st09103-fr19.pdf>
- <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9103-2019-INIT/en/pdf>
- <http://docplayer.fr/141640480-Les-delegations-trouveront-en-annexe-les-conclusions-du-conseil-sur-le-Sahel-adoptees-lors-de-la-3688eme-session-du-conseil-le-13-mai-2019.html>
- <https://issafrica.org/fr/iss-today/g5-Sahel-une-region-prometteuse>

LES DEFIS DE LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE DANS UN CONTEXTE DE FRAGILITE AU MALI

**Boubacar Alhousseini MAIGA,
administrateur Civil,
membre du corps préfectoral,
directeur général adjoint du Centre de formation
des collectivités territoriales (CFCT) Bamako (Mali)**

I. Contexte et justification

En 2012, le Mali a connu la plus grave crise politique, sociale et sécuritaire de son histoire marquée par l'occupation d'une grande partie du territoire par des groupes terroristes arrivés de tous bords (AQMI, MUJAO, etc.). L'occupation du territoire a fragilisé davantage l'Etat déjà faible et plongé le pays dans le désespoir, l'amertume et la mauvaise gouvernance. Cette situation qui perdure, ne favorise point le développement économique, social et culturel tant souhaité par le brave peuple malien.

Pour commencer notre communication, il serait loisible de définir la « fragilité » d'un Etat dans le contexte actuel marqué par la décentralisation et la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation nationale issu du processus d'Alger. En effet, un État est appelé « fragile », quand il est dans l'impossibilité d'assumer pleinement ses missions régaliennes, c'est-à-dire qu'il ne peut assurer avec responsabilité le fonctionnement normal des institutions, la gouvernance locale, le contrôle de la justice, la gestion du service public, la gestion des services sociaux de base et la sécurité sur le territoire national. La fragilité explique que toutes ces missions ne sont remplies que dans une moindre mesure, ce qui amène à la conclusion qu'un Etat fragile ne peut exercer une bonne gouvernance.

Pour ajuster exactement le contexte réel, il est nécessaire de décrire le concept et la réalité de fragilité aussi précisément que possible pour le contexte du Mali où l'on peut observer les phénomènes suivants : la récurrence de menaces et crimes contre les élus et les chefs traditionnels (surtout dans le Macina et dans la région de Mopti) ; les attaques ciblées contre les représentants de l'Etat (sous-préfets, préfets, gouverneurs, etc.) ; la désertion des représentants de l'Etat dans les circonscriptions administratives et des maires au niveau des collectivités territoriales ; la fermeture de plus en plus fréquente des écoles, exposant les élèves et les jeunes aux doctrines de radicalisation ; la perturbation sérieuse de l'activité économique ; l'amenuisement de la capacité de déploiement du service public des collectivités territoriales envers les citoyens ; le risque d'utilisation du mécontentement populaire par les forces de radicalisation ; l'absence de la justice, de la police et des forces militaires de l'armée ; le manque de contrôle des régions sur la périphérie du territoire national ; les attaques violentes contre la population non empêchées par l'Etat ; la position des chefs de guerre ou d'autres institutions tribales offrant moins de protection souvent espérée par la population ; l'absence de sécurité juridique ; la corruption à tous les niveaux ; la diminution du produit national brut (PNB) par habitant ; la menace constante des pénuries alimentaires et la famine.

L'infiltration des bandits, des rebelles, des islamistes et des djihadistes est incessante, les maires se plaignent de la perte croissante de la cohésion sociale dans les communautés, la confiance mutuelle est détruite, d'autant plus que certains membres des communautés ont accordé l'accès aux villages les bandits. La peur d'une vengeance en cas de dénonciation règne ; les jeunes chômeurs se conduisent souvent comme des bandits. Ils sont connus dans le village et y vivent en partie.

Le résultat est un pessimisme général et un fatalisme, en particulier parmi les élus. Ils ignorent souvent les détails des accords de paix d'Alger, n'ont pas confiance dans les mesures annoncées par le gouvernement pour rétablir la souveraineté de l'Etat dans les zones abandonnées ; il y a peu de d'espoir quant aux succès militaires des soldats maliens et étrangers.

Ces observations faites à un niveau local sont confirmées par des faits au niveau national. L'Etat du Mali perd de plus en plus de territoire. Les personnes qui ont fui les djihadistes en Irak et en Syrie, déplacent le pouvoir du nord au sud de l'Afrique, équipés de moyens financiers et militaires importants leur permettant de pénétrer dans ces zones qui connaissent une faible présence de l'État.

Pour cette raison, le concept de fragilité doit être complété par le concept de la fragmentation. En plus des zones « normales » (communes, cercles, district et régions) mais avec une faible présence étatique, il existe des zones sans aucune présence étatique. Ces territoires sont fragmentés en eux-mêmes ; les cartes de cette fragmentation sont en pleine mutation et changent de semaine en semaine.

II. Attaques contre les forces de défense maliennes et étrangères

On assiste à des attaques persistantes perpétrées par des groupes d'affiliation extrémiste et asymétrique, contre les Forces de défense et de sécurité maliennes et la MINUSMA. De plus, la situation présente un risque d'embrasement des autres parties du pays, des attaques s'étant étendues dans des régions jusqu'alors plus sûres, notamment dans le centre, l'ouest et le sud du Mali, et le long de la frontière avec le Burkina Faso, le Niger, la Côte d'Ivoire et la Mauritanie.

Il apparaît que les attaques envers les forces maliennes de défense et de sécurité et de la MINUSMA prouvent l'activisme des groupes terroristes et constituent un obstacle majeur à l'application de l'accord de paix. En outre, le risque d'embrasement du conflit, initialement localisé dans le Nord, vers les autres parties du pays, constitue un nouveau développement du conflit malien.

Les délais en cascade prévus par l'accord concernant le processus de désarmement n'ont pas été respectés. Néanmoins, avec l'identification d'un nombre limité des sites, quelques avancées sont perceptibles. Les parties avaient eu des difficultés à surmonter leurs divergences sur l'interprétation de l'Accord préliminaire et sur l'inclusion dans le processus des groupes qui y ont adhéré, à savoir le Mouvement arabe de l'Azawad et la Coordination des mouvements et

forces patriotiques de résistance (CMFPR), membres des deux grands regroupements de la CMA et de la plateforme. Le 14 mars 2014, le gouvernement et les groupes armés, à l'exception du MNLA, se sont mis d'accord sur les moyens de mettre en œuvre les modalités opérationnelles de cantonnement arrêtées le 18 février 2014. Une douzaine de sites de cantonnement avaient ainsi été identifiés dans les trois régions du Nord. Des actions avaient même été engagées courant avril-mai 2014.

Le processus de désarmement, démobilisation et réintégration constitue un préalable à tout processus de paix. Cette étape devrait suivre immédiatement la signature de l'accord de paix, dont le processus lui-même a mis près d'un an à aboutir. Dans ce contexte, force est de constater que ce processus de désarmement, démobilisation et réintégration n'est pas encore effectif, les préalables à remplir faisant toujours défaut.

III. Fragmentation des groupes armés

Le Nord du Mali glisse vers une fragmentation complexe, en raison de la multiplication des groupes armés. De nombreux groupes armés opèrent comme des entités politiques et paramilitaires dans le nord du Mali. Certains ont des affiliations tribales ou régionales directes, tandis que d'autres sont multiethniques. Beaucoup de ces organisations entretiennent des relations formelles et informelles, qui se caractérisent par des coalitions, des éclatements internes, ainsi que par le chevauchement de liens historiques. Certains de ces groupes sont actifs depuis des années, tandis que d'autres ont annoncé leur formation bien après.

Cette fragmentation perpétuelle dictée par les intérêts en présence entraîne un phénomène de cycles de rebellions et une pérennisation des revendications préjudiciables au processus de paix au Mali.

IV. Défi du rétablissement de l'autorité de l'Etat

Les problèmes de sécurité persistants et le refus de certains groupes signataires d'accepter la présence de l'administration dans certaines régions empêchent le redéploiement intégral des

fonctionnaires dans les régions septentrionales. Le rétablissement de l'autorité de l'Etat dans les régions du Nord est conditionné non seulement par la sécurisation de ces régions, mais aussi par l'acceptation de la présence de l'Etat dans les zones toujours occupées par les groupes armés, qui constitue toujours un défi. Il convient de constater que jusqu'à présent, l'autorité de l'Etat n'est pas encore parvenue à être étendue sur tout le territoire malien, notamment à l'intérieur des régions de Gao, Tombouctou Kidal, Taoudénit et Ménaka. Cette situation affecte négativement la crédibilité et la légitimité de l'Etat, en ce sens qu'il ne peut y assurer ni ses missions de service de base aux populations, ni ses fonctions régaliennes, à savoir la sécurité territoriale, la protection des personnes et de leurs biens. Cette incapacité de l'Etat accroît la méfiance des populations vis-à-vis non seulement de celui-ci, mais aussi du rôle des forces étrangères présentes dans cette partie du nord du pays, notamment les forces françaises (Barkhane) et la MINUSMA.

L'accès humanitaire est resté problématique, ce qui a eu une incidence sur la fourniture de l'assistance, en particulier dans les régions de Gao et Tombouctou, où les mouvements de personnels et de produits humanitaires se sont trouvés restreints. Le mauvais état des routes pendant la saison des pluies et les dégâts subis par les pistes d'atterrissage de Kidal et de Ménaka ont également nui à l'acheminement de l'aide humanitaire.

Les collectivités territoriales éprouvent d'énormes difficultés de gestion des affaires locales. L'insécurité gagnant du terrain, les représentants de l'Etat n'ont pas la possibilité de procéder aux missions de contrôle et d'inspection. Les maires et les représentants de l'Etat sont souvent victimes d'enlèvement ou d'assassinat. Les fonctionnaires ne sont plus à leurs postes, leurs vies étant en danger. Au niveau des collectivités territoriales, le service public de l'état civil n'est pas rendu. Par exemple comment faire pour les enfants de sept ans qui doivent être recrutés à l'école, sans acte de naissance ? Et bien d'autres services publics non satisfaits.

V. Détérioration des conditions de vie des Maliens

Depuis son indépendance en 1960, le Mali a connu une transformation sociale spectaculaire qui s'est accompagnée d'importantes difficultés politiques, sociales et environnementales. Malgré une baisse de la pauvreté dans l'ensemble du pays (entre 2001 et 2010), les disparités régionales persistent. Selon les chiffres nationaux, le taux de pauvreté est passé de 55,6 % à 43,6 % entre 2001 et 2010, pour remonter à 45 % en 2013. L'ampleur de la pauvreté mesurée par son incidence est estimée à 46,9 % au niveau national en 2016. Les progrès enregistrés sont atténués par la forte croissance démographique enregistrée par le Mali (+3,6 % par an en moyenne).

Selon une enquête nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle réalisée au Mali (juin 2017), la répartition des classes de sécurité alimentaire des ménages au niveau national indique qu'un quart des ménages (25,4 %) vit en insécurité alimentaire, dont 3,1 % en insécurité alimentaire sévère. Un autre quart de la population (26,3 % des ménages) vit en situation de sécurité alimentaire, et presque la moitié (48,3 %) est caractérisée par une sécurité alimentaire limitée. La prévalence nationale des ménages en situation d'insécurité alimentaire est de 26,4%. Il s'agit d'une situation de fragilité qui peut facilement s'aggraver à la suite d'un choc. Dans certains cercles du Nord, elle s'est déjà sérieusement aggravée à cause de la situation pastorale préoccupante, ainsi qu'à cause de la dégradation des conditions de sécurité.

En termes d'assistance alimentaire, l'enquête indique que plus d'un quart des ménages (27 %) avait reçu au moins un type d'assistance, et que toutes les régions étaient concernées. La proportion de ménages assistés est plus élevée dans les régions de Tombouctou (58,9 %), Mopti (42,9 %) et Gao (43,8 %). Les rations alimentaires gratuites pour les ménages, les soins de santé et les médicaments gratuits, les semences et intrants agricoles gratuits ou subventionnés, et l'appui à l'emploi, demeurent les quatre types d'intervention les plus souhaités par les ménages pour leur venir en aide.

VI. Conflits inter-ethniques

Les conflits communautaires éclatent dans les régions en conflit, soit sur la base des vols, notamment de bétail, soit à cause de prétentions foncières. Ces conflits ravivent la haine ethnique et mènent les communautés à s'entredéchirer. Des cas d'illustration ont été mentionnés dans le rapport du secrétaire général des Nations unies sur la situation sécuritaire au Mali du 22 septembre 2015, qui évoque des cas typiques dans les régions de Gao, Mopti et Tombouctou pour les mois de juillet et août 2015.

Les conflits communautaires aiguisent le sentiment d'une haine préjudiciable à la cohésion sociale et au développement des régions déchirées par le conflit depuis des années.

VII. Tendance à l'instauration d'un climat de confiance entre les signataires de l'accord

La pratique de « signer la paix et faire la guerre » est devenue une habitude au Mali, comme l'atteste l'histoire des accords signés antérieurement. Le rapport sur la situation avait mis en évidence des violations du cessez-le-feu par les groupes armés signataires de l'accord, qui se repositionnent dans le nord du Mali. Les tensions persistantes entre la CMA et la plateforme dans les régions de Gao, Kidal et Tombouctou, avaient encore ravivé les divisions entre leurs partisans et ne cessaient de déclencher des conflits intercommunautaires. On observe cependant actuellement des développements positifs.

Au vu de ces évolutions récentes, un relatif climat de confiance tend à s'instaurer entre les parties signataires de l'accord, ce qui est positif pour le processus de paix au Mali mais nécessite néanmoins un dialogue franc et un respect des engagements mutuels.

Un faible niveau d'appropriation de l'accord par les populations peut être observé. Les groupes armés ne sont pas dotés de moyens pour vulgariser l'accord, et ne sont pas toujours à leur aise quand il s'agit de le défendre, étant donné qu'ils avaient eux-mêmes préparé les populations du Nord à l'idée d'indépendance et d'autonomie. Ils doivent maintenant convaincre ces mêmes populations du contraire,

c'est-à-dire d'accepter l'accord, avec le risque pour eux-mêmes d'être désavoués. Les populations elles-mêmes n'ont pas d'action directe dans la mise en œuvre de l'accord, qui implique l'Etat, la communauté internationale et les groupes armés.

Par ailleurs, le processus de vulgarisation éprouve des difficultés : la modicité des moyens y étant alloués, les spots télévisés et programmes radio confrontés à l'inadéquation des langues utilisées et la faiblesse des rayons de diffusion des radios, la portée limitée des supports papier utilisés compte tenu de l'analphabétisme, le faible niveau d'implication des mouvements armés dans le processus de sensibilisation du gouvernement, et la prise en compte insuffisante des déplacés et des réfugiés dans le processus.

Au regard de tout ce qui précède, nous pouvons espérer sur le retour de la paix et de la sécurité, gage du développement et de la bonne gouvernance par la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger, la sécurisation des régions du nord et du centre, la mise en place d'importants programmes et projets de développement ce qui amène la création d'emplois évitant ainsi les jeunes à l'infiltration djihadiste et aux doctrines de radicalisations, les rencontres communautaires, etc.

**MOUVEMENTS TERRORISTES DANS LA REGION DE
TOMBOUCTOU : ENTRE INEGALITES
ET DEVELOPPEMENT LOCAL**

**Dr Nouhoum TANDINA,
enseignant chercheur à l'Université des sciences
juridiques et politiques de Bamako**

***Résumé :** Depuis l'avènement de la crise multidimensionnelle de 2012, la région de Tombouctou à l'instar des autres régions du nord est affectée par l'intégration et le mouvement des terroristes qui règnent en maître sur les entrées et les sorties de cette ville. Cette mobilité illégale a transformé cette partie du Mali en une zone de trafic de toutes sortes, d'enlèvements et de crime organisé. Le lien entre le mouvement des terroristes et l'insécurité a des répercussions négatives et inquiétantes sur le développement local de la région. Cette communication met en lumière les interactions entre le mouvement des terroristes, sécurité et développement local. Elle part sur une double constatation : d'une part le mouvement des terroristes engendre une insécurité grandissante, qui sans doute, constitue un blocage au développement local, d'autre part le développement et l'emploi ne suffisent pas à empêcher l'extrémisme violent. L'étude montre que l'aide au développement est susceptible de nuire et d'accentuer les tensions qui existent dans la région de Tombouctou par ses actions ou les comportements de ses agents, notamment lorsque ces tensions sont issues de discriminations entre les groupes.*

***Mots clés :** Terroriste, groupes armés, sécurité, Développement local, Tombouctou*

Depuis 2012, le Mali semble s'enfoncer dans une crise¹ aux multiples rebondissements sur fond d'insécurité récurrente en dépit des nombreux appuis de la communauté internationale. Sur la rébellion classique et cyclique s'est greffé une nouvelle situation, celle de l'extrémisme violent dû à la présence de groupes armés non étatiques. Ces derniers, implantés sur le sol malien durant les années 2000 ont profité de l'offensive de la dernière rébellion pour envahir l'ensemble du septentrion du pays. Bien qu'ayant été combattu, ils n'ont pas pour autant été éradiqués car réapparaissant de façon bien organisée et généralisant leur activités sur l'ensemble du territoire². Les mouvements terroristes ont engendré une insécurité³ grandissante qui affecte indéniablement le développement local des régions du Nord. Ainsi l'idée de notre étude : les mouvements terroristes dans la région de Tombouctou : entre inégalités et développement local.

Nous pouvons définir le développement local comme un processus de création d'une dynamique durable sur un territoire qui mobilise les acteurs locaux autour de la définition et de la réalisation de leur projet global (social, économique, culturel et environnemental). Ainsi, toutes les composantes de la population sont amenées à s'exprimer, à s'impliquer dans la prise de décision et dans la mise en œuvre de solutions basées sur la valorisation optimale des ressources locales permettant de résoudre leurs problèmes de façon appropriée⁴.

En ce qui concerne la définition du terrorisme, le philosophe Jacques Derrida écrit ainsi : « Si on se réfère aux définitions courantes ou explicitement légales du terrorisme, qu'y trouve-t-on ? La référence

¹ Institut de relations internationales et stratégiques « Contexte sécuritaire au Nord et Centre du Mali : les enjeux d'acteurs à l'horizon 2019 », observatoire de la prospective humanitaire, p. 2-3.

² Abdoulaye DIALLO, « Etude jeunes – chômage et radicalisation au Mali » Rapport Tombouctou, 2016, p. 5-6.

³ Human Rights Watch, « Le conflit armé au Mali et ses conséquences », *Recueil de documents*, 2017, p. 12-17.

⁴ GRDR - Migration-Citoyenneté-Développement « Guide d'introduction au métier d'animateur de développement local », ICO-Imprimerie 17-19, 2012, p. 7.

à un crime contre la vie humaine en violation des lois (nationales ou internationales) y impliquant à la fois la distinction entre civil et militaire (les victimes du terrorisme sont supposées être civiles) et une finalité politique (influencer ou changer la politique d'un pays en terrorisant sa population civile) »⁵.

Pour bien traiter cette thématique, nous nous posons la question de savoir : dans quelles mesures nous pouvons considérer que les mouvements terroristes constituent un blocage au développement local de la région de Tombouctou ? Autrement dit, les inégalités sont-elles des obstacles au développement local et à la sécurité ? Pour répondre à cette problématique, nous aborderons, dans une première partie, les mouvements terroristes, un blocage au développement local (**I**), et dans une seconde partie, les inégalités à Tombouctou, des obstacles au développement local et de la sécurité (**II**).

I. Les mouvements terroristes, un blocage au développement local

L'insécurité dans la région de Tombouctou a impacté considérablement les objectifs des autorités en ce qui concerne le développement local⁶. Elle peut considérablement freiner le développement local et Tombouctou n'en est pas une exception (*A*), l'aide au développement local peut exacerber les tensions (*B*).

A. Le développement local freiné par l'insécurité

L'insécurité dans la région de Tombouctou a des répercussions aussi bien au niveau des moyens d'existence des particuliers que de l'économie, dans son ensemble. Elle entrave à l'exécution des services sociaux. Elle intensifie la pauvreté et la faim; prive les enfants d'école; alourdit les responsabilités et la charge de travail des femmes; augmente la mortalité infantile et maternelle; contribue à la

⁵ *Le Monde diplomatique*, « Qu'est-ce que le terrorisme international ? [Archive] », février 2004.

⁶ Aurélien TOBIE et Boukary SANGARE « Impacts des groupes armés sur les populations au nord et au centre du mali Adaptations souhaitables des stratégies de rétablissement de la paix », octobre 2019, p. 23.

propagation des maladies sexuelles transmissibles, du paludisme et d'autres maladies. Elle porte également des préjudices à l'environnement, restreint l'accès aux services sociaux de base et force les personnes déplacées à vivre dans des abris insalubres et surpeuplés. Elle mine la gouvernance, épuise les ressources locales, Elle entrave la production agricole, menace les infrastructures sociales, économiques et matérielles, entravant ainsi les efforts déployés en vue d'atteindre les huit objectifs du millénaire pour le développement⁷.

Les effets se font ressentir dans les ménages. L'agriculture, l'élevage, le petit commerce et les services sont les principales activités économiques des ménages à Tombouctou⁸. L'insécurité a accentué les difficultés que les ménages pratiquant l'agriculture rencontraient déjà avant le conflit de 2012 dans l'accès à la main-d'œuvre, dans l'accès aux intrants et les coûts de transport. La rareté des aliments, les coups de vols, le manque de produits vétérinaires et le manque de débouchés sont les principales difficultés liées à la pratique de l'élevage et qui se sont amplifiées dans cette région en raison de l'insécurité⁹. Moins d'un ménage sur dix pratique la pêche à Tombouctou, dont la principale difficulté dans la commercialisation n'est pas le faible niveau des prix, mais le manque d'acheteurs qui a largement augmenté comparé à la situation d'avant la crise. Dans le domaine de l'entrepreneuriat, l'insécurité, le manque d'acheteurs et de débouchés sont deux difficultés communes à toutes les activités et

⁷ FAO, Comité de la sécurité alimentaire mondiale « Incidence des conflits et de la gouvernance sur la sécurité alimentaire et rôle et adaptation de la FAO à l'appui de la concrétisation des Objectifs du Millénaire pour le développement : Conflits et développement: un défi pour la réalisation des Objectifs du Millénaire », 31e session, mai 2005, p. 2.

⁸ CIRAD, « Vers une accentuation des disparités dans le financement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest ? », *Revue Scientifique Cahiers Agricultures*, 2016, <http://agritrop.cirad.fr/582787/1/cagri160030.pdf>

⁹ Jean-Bernard VERON, « Les acteurs de l'aide au développement face à la montée de l'insécurité dans les pays du Sahel », *Médecin du monde*, 2011, p. 4-5.

dont l'ampleur a quadruplé avec l'insécurité engendrée par les mouvements terroristes¹⁰.

Pour terminer, les autorités locales ont constaté plus de gens revenant dans leurs villages que des gens qui en quittent pour des raisons de sécurité. Selon elles, les problèmes les plus importants dans leurs villages sont principalement l'insécurité alimentaire et la famine, le chômage et l'insécurité physique. Les autorités ont signalé plusieurs infrastructures qui existent dans les villages mais ne sont pas fonctionnelles. En ce qui concerne les initiatives à mettre en œuvre pour la paix et la sécurité, les autorités expriment les mêmes préférences que les populations en dehors du domaine de développement socio-économique où elles préfèrent le développement des infrastructures de base¹¹.

B. L'aide au développement local, un risque d'exacerbation des tensions

Il s'agit là de démontrer les tensions attisées par l'aide au développement. Dans la région de Tombouctou, l'aide internationale influe sur les différents facteurs de tension ou d'apaisement (structurels ou socio-culturels). Ayant la capacité de rassembler les groupes et la population, ceux ayant tendance à les diviser sont des clés de lecture du contexte dans lequel l'aide intervient. Le financement des infrastructures d'irrigation pour l'agriculture dans les zones de pastoralisme de la région, l'appui au pastoralisme comme système d'élevage adapté et rentable sur les vastes espaces des zones arides et semi-arides de Tombouctou est une composante incontournable de toutes les stratégies¹², qui visent notamment à

¹⁰ Nouhoum TANDINA, *Migrations et conflits armés : cas du Mali*, Thèse de doctorat, Université Cheick Anta Diop de Dakar, 2016, p. 34.

¹¹ Angelo BONFIGLIOLI conseiller technique, FENU, *La nourriture des pauvres : comment les collectivités locales peuvent-elles réduire l'insécurité alimentaire en Afrique*, 2007, p. 15.

¹² AFD, *Appui au développement économique des territoires ruraux dans les régions de Ségou et Tombouctou*, note de communication publique d'opération, République du Mali.

sécuriser cette région par une occupation permanente des territoires. Peut appuyer les facteurs de trait d'union, comme le commerce, les marchés, le Code foncier. L'aide au développement peut aussi appuyer les facteurs de division que sont les modes de gestion des conflits sur l'eau, l'inégalité d'accès à l'école ou aux services de santé entre nomades et sédentaires, la différence d'attachement aux institutions de l'Etat de la part des différents groupes communautaires, etc.

Malgré ces obstacles au développement local, il est important de préciser que le cadre de la politique de régionalisation, le conseil régional de Tombouctou s'est doté de schémas régional d'aménagement du territoire (SRAT), décliné en plans stratégiques du développement régional (PSDR) et en stratégies de développement économique régionales (SDER). Ce travail a permis de mettre en évidence les enjeux prioritaires pour la région, au premier rang desquels figure l'intensification, la diversification et la valorisation de la production agricole et pastorale, et le développement de l'agro-industrie, puis d'identifier un certain nombre de filières prioritaires (bétail viande, tomate, échalote) et d'investissements structurants et/ou productifs.

II. Les inégalités à Tombouctou, des obstacles au développement local et de la sécurité.

Les inégalités sont criantes et se manifestent dans tous les domaines de la vie, à Tombouctou, la fracture économique, sociale et politique croissante rend la vie de millions de personnes plus dure et plus courte (A). Elles enferment une part croissante de la population dans la pauvreté et les laissent sans perspectives d'avenir. Elles alimentent les injustices et les tensions, mettent à mal le contrat social et les relations entre les groupes de population. Elles créent les conditions de déstabilisation et de l'insécurité qui prévaut aujourd'hui dans la région et se manifestent par la radicalisation des jeunes (B).

A. L'accès aux services publics, une population discriminée

L'indice de développement humain de la région de Tombouctou est parmi les plus bas au Mali, en raison de l'accès inégal aux soins de santé et à une éducation de qualité, directement lié aux inégalités de revenu et de richesse¹³. L'accès des populations aux soins est particulièrement limité par le coût des services et par l'absence des agents de santé qui ont dû quitter leur zone à cause de l'insécurité grandissante dans la région de Tombouctou.

Certaines femmes de la ville de Tombouctou ont quatre fois et demie plus de chance d'être assistées par du personnel qualifié lors de leur accouchement que celles de certaines localités plus reculées. Ces inégalités sont encore renforcées selon les lieux d'habitation, la faible densité de personnel soignant en milieu rural étant particulièrement alarmante et ses conséquences dramatiques. Le statut économique des ménages a également un impact crucial sur le niveau d'éducation des enfants.

Le niveau de vie des ménages s'avère souvent être le facteur le plus déterminant de la fréquentation scolaire des enfants, montrant des écarts très importants entre les classes de la population. L'école ne parvient pas à gommer les inégalités entre filles et garçons et contribue même parfois à accroître l'écart d'opportunités de formation et d'insertion, faute de parvenir à maintenir les filles suffisamment longtemps dans le système scolaire. Dans plusieurs familles, la décision d'éducation des filles dépend de la situation économique de la famille et passe après les choix éducatifs et professionnels des garçons, les grossesses et mariages précoces qui leur sont imposées et les obligations domestiques attribuées aux filles¹⁴.

Le secteur agricole est stratégique dans la région, où une part écrasante de la population dépend de l'agriculture et de l'élevage

¹³ Note d'analyse d'Oxfam France et d'Oxfam au Mali « : Mobiliser les ressources domestiques au service des plus pauvres au Mali », 2017, p. 12.

¹⁴ OXFAM « Sahel : lutter contre les inégalités pour répondre aux défis du développement et de la sécurité », 2019, p. 12-28.

pour vivre¹⁵. Mais le milieu rural concentre aussi la plus grande pauvreté et une population très vulnérable aux chocs et les inégalités territoriales et sociales s’y expriment aussi plus fortement. Malgré l’augmentation globale des financements dans le secteur agricole, l’agriculture familiale et des jeunes ruraux, les biens et services publics, sont trop souvent exclus des investissements.

L’écrasante majorité des jeunes ruraux n’a d’autre choix que l’économie informelle agricole pour trouver ses moyens de subsistance, l’offre de formation et les opportunités étant très limitées. Or ce travail, souvent au sein des exploitations dirigées par le chef de famille, représente peu d’opportunité d’émancipation sociale ou économique. Pour les jeunes filles s’ajoute la participation aux tâches ménagères qui limite encore plus leurs opportunités.

Au sein de la population, les effets du changement climatiques sont également très inégaux. Ils touchent de manière disproportionnée les petits agriculteurs, les populations pastorales, les femmes et les populations les plus pauvres, vivant dans des conditions précaires (logement, ressources, etc.). Les épisodes de sécheresse renforcent les tensions sur les ressources, exacerbant un ensemble de tensions latentes. Les conflits entre éleveurs et agriculteurs, responsables de centaines de morts ces dernières années, sont largement imputables à l’usage et à la propriété du foncier, mal gérés par les pouvoirs publics depuis des décennies. Mais sans solutions adaptées, la sécheresse, la dégradation des sols, et la raréfaction de l’eau auront tendance à favoriser ces conflits, déjà aggravés par le contexte sécuritaire actuel. A force de répétition, les événements climatiques violents devraient également accélérer le rythme des déplacements de population, notamment vers les zones urbaines, augmentant la pression sur l’emploi, le logement, l’énergie, la santé et l’assainissement dans les villes.

¹⁵ François GRÜNEWALD, Noumou DIAKITE, Jordi FERRARI, « Étude de contexte sur les dynamiques socio-politiques et diagnostic des besoins prioritaires d’investissements dans la zone du Gourma malien », groupe URD, 2019, p. 14.

B. La radicalisation des jeunes, une menace à la sécurité et au développement local

La montée de l'insécurité et les effets dévastateurs des groupes qui adoptent des idéologies violentes, réduit non seulement à néant les avancées en matière de développement, mais risque également de freiner les perspectives de développement pour les décennies à venir¹⁶.

L'un des problèmes qui menacent la sécurité et le développement local de la région de Tombouctou, reste le phénomène de la radicalisation des jeunes en milieu rural. Qui s'explique par des inégalités auxquelles font face les femmes. Les jeunes sont soumis à plusieurs facteurs structurels qui les rendent vulnérables. Cette vulnérabilité les pousse à développer des idées propres à eux qu'ils gardent généralement sous silence.

Toutefois, la vulnérabilité et les idées développées par les jeunes ne suffisent pas à elles seules à les radicaliser car ils ne disposent ni de capacité intellectuelle encore moins de moyens financiers pour s'organiser et se mobiliser contre un Etat. La radicalisation est provoquée par les leaders (religieux et politiques) qui exploitent la vulnérabilité et la perception de la majorité des jeunes. Les leaders politiques agissent surtout sur ceux qui pensent qu'il y'a mauvaise gouvernance et les extrémistes agissent en priorité sur ceux qui pensent qu'il y'a de l'injustice¹⁷.

A côté de l'inégalité, certains facteurs poussent les jeunes à rejoindre des groupes extrémistes violents. Ils s'agissent : la pauvreté, le chômage, les incitations financières des groupes extrémistes

¹⁶ Bureau régional pour l'Afrique, Programme des Nations unies pour le développement, « Prévenir et lutter contre l'extrémisme violent en Afrique : une approche axée sur le développement », 2016, p. 1.

¹⁷ Les attaques liées à l'extrémisme violent d'inspiration religieuse ont atteint des niveaux sans précédent, et leurs répercussions sont lourdes de conséquences (voir figure 1, page 12) ; entre 2011 et 2015, plus de 21 245 décès auraient été causés par l'extrémisme d'inspiration religieuse en Afrique. La présence et les activités de Boko Haram, par exemple, ont provoqué le déplacement de 1,2 million de personnes sur le territoire et contraint plus de 200 000 Nigériens à fuir vers le Cameroun, le Niger et le Tchad.

violents, l'ignorance, le changement climatique, l'analphabétisme, le manque d'opportunités, les mauvaises interprétations de la religion et de son idéologie, le manque de justice sociale et politique, la mauvaise gouvernance, la mauvaise interprétation du Coran, le recrutement par la force. La frustration des jeunes qui ont terminé leurs études, que ce soit à travers l'éducation coranique ou occidentale, face au manque d'opportunités et d'emplois, rend ces jeunes susceptibles à la radicalisation. Cependant, les jeunes qui abandonnent l'école ont été identifiés comme plus enclins à l'extrémisme violent¹⁸.

*
* *

Aujourd'hui, malgré des critiques fondées, il est admis que la décentralisation constitue la seule option institutionnelle permettant d'apporter des réponses à la crise sécuritaire et au développement local. La tenue en octobre 2013 d'assises nationales¹⁹ de la décentralisation a marqué l'engagement des autorités maliennes à poursuivre et mener à terme la décentralisation en mettant l'accent sur la régionalisation et le développement économique régional (DER).

Malgré son potentiel de développement, Tombouctou fait face à une crise sans précédent. Aux enjeux de développement préexistants s'ajoute une crise multiforme, sécuritaire, humanitaire et environnementale. Cette crise prend aussi racine dans les inégalités et un sentiment d'injustice profondément ancré, en particulier chez les jeunes. Les inégalités sont criantes et se manifestent dans tous les

¹⁸ Theophilus EKPON, « Le Rôle des Jeunes dans la Prévention de l'Extrémisme Violent dans le Bassin du Lac Tchad » Une contribution à l'Etude des Progrès réalisés sur la Jeunesse, la Paix et la Sécurité mandatée par la Résolution 2250 (2015) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, 2017, p. 11.

¹⁹ Le ministre Bathily a déclaré que la tenue des assises nationales « constitue un grand pas dans la mise en œuvre de notre vision de la réconciliation nationale, de la cohésion sociale et du vivre ensemble », ajoutant que « la refondation et la reconstruction de la nation malienne plurielle, tolérante et solidaire ne pourra se réaliser autrement ».

domaines de la vie. Pour répondre à ces défis, il est urgent que les autorités maliennes et les partenaires, s'engagent à faire de la lutte contre les inégalités une priorité. Les inégalités ne sont pas une fatalité. Elles appellent des réponses fortes et coordonnées de l'ensemble des acteurs au-delà de la réponse actuelle essentiellement sécuritaire.

BIBLIOGRAPHIE

- AFD « Appui au développement économique des territoires ruraux dans les régions de Ségou et Tombouctou », note de communication publique d'opération, République du Mali.
- BONFIGLIOLI Angelo, « La nourriture des pauvres : comment les collectivités locales peuvent-elles réduire l'insécurité alimentaire en Afrique », *FENU*, 2007, p. 15.
- Bureau régional pour l'Afrique, Programme des Nations unies pour le développement « Prévenir et lutter contre l'extrémisme violent en Afrique : une approche axée sur le développement », 2016, p. 1.
- CIRAD « Vers une accentuation des disparités dans le financement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest ? », *Revue Scientifique Cahiers Agricultures*, 2016, <http://agritrop.cirad.fr/582787/1/cagri160030.pdf>
- DIALLO Abdoulaye, « Etude jeunes – chômage et radicalisation au Mali » Rapport Tombouctou, 2016, p. 5-6.
- EKPON Theophilus, « Le Rôle des Jeunes dans la Prévention de l'Extrémisme Violent dans le Bassin du Lac Tchad » Une contribution à l'Etude des Progrès réalisés sur la Jeunesse, la Paix et la Sécurité mandatée par la Résolution 2250 (2015) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, 2017, p. 11.
- FAO, Comité de la sécurité alimentaire mondiale « Incidence des conflits et de la gouvernance sur la sécurité alimentaire et rôle et adaptation de la FAO à l'appui de la concrétisation des Objectifs du Millénaire pour le développement : Conflits et développement: un défi pour la réalisation des Objectifs du Millénaire », 31^e session, mai 2005, p. 2.
- GRDR - Migration-Citoyenneté-Développement « Guide d'introduction au métier d'animateur de développement local », ICO-Imprimerie 17-19, 2012, p 7.
- GRÜNEWALD François, Noumou DIAKITE, Jordi FERRARI « Étude de contexte sur les dynamiques socio-politiques et diagnostic des besoins prioritaires d'investissements dans la zone du Gourma malien », groupe URD, 2019, p. 14.

- Human Rights Watch « Le conflit armé au Mali et ses conséquences », *Recueil de documents*, 2017, p. 12-17.
- Institut de relations internationales et stratégiques « Contexte sécuritaire au Nord et Centre du Mali : les enjeux d'acteurs à l'horizon 2019 », observatoire de la prospective humanitaire, p. 2-3.
- Le Monde diplomatique* « Qu'est-ce que le terrorisme international ? [Archive] », février 2004.
- Note d'analyse d'Oxfam France et d'Oxfam au Mali « : Mobiliser les ressources domestiques au service des plus pauvres au Mali », 2017, p. 12.
- OXFAM « Sahel : lutter contre les inégalités pour répondre aux défis du développement et de la sécurité », 2019, p. 12-28.
- TANDINA Nouhoum « Migrations et conflits armés : cas du Mali » Thèse de doctorat, Université Cheick Anta Diop de Dakar, 2016, p. 34.
- TOBIE Aurélien et Boukary SANGARE « Impacts des groupes armés sur les populations au nord et au centre du mali Adaptations souhaitables des stratégies de rétablissement de la paix », octobre 2019, p. 23.
- VERON Jean-Bernard, « Les acteurs de l'aide au développement face à la montée de l'insécurité dans les pays du Sahel », *Médecin du monde*, 2011, p. 4-5.

LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE : FACTEUR DE PAIX ET DE DEVELOPPEMENT AU MALI

**Issouf TOURE,
docteur en droit public,
maître-assistant à l'Université
des sciences juridiques et politiques
de Bamako (USJPB) Faculté de droit public (FDPU)**

La crise multidimensionnelle qui a touché le Mali en 2012, a conduit à la signature d'un accord pour la paix et la réconciliation en 2015. Cet accord prévoit une place importante à la décentralisation, comme un moyen de résoudre la crise, afin d'aller vers la paix durable. Ainsi, après des années de communalisation, la décentralisation malienne est rentrée dans une nouvelle phase appelée régionalisation supposée donner plus d'autonomie aux collectivités territoriales dans la gestion des affaires locales.

Cette décentralisation dite poussée doit être impérativement basée sur la bonne gouvernance pour pouvoir ramener la paix et le développement au Mali. Aujourd'hui, les questions de la décentralisation et de bonne gouvernance sont, plus que jamais, au centre des préoccupations de tous les acteurs du développement local et national à travers des problématiques comme la responsabilisation des populations dans la gestion des affaires locales, l'application effective des textes et la redéfinition du rôle de l'Etat, ses rapports avec les collectivités territoriales.

Dans une étude réalisée par la FAO en 2007 sur la bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres, il est indiqué que « un aspect évident de la bonne gouvernance est le refus de la corruption. Cependant, la bonne gouvernance comporte

également, parmi ses caractéristiques, la reddition des comptes, la stabilité politique, l'efficacité sur le terrain, le caractère régulateur et l'application effective des lois, au même titre que la lutte contre la corruption. La mise en œuvre concrète des principes de la bonne gouvernance passe par l'équité, l'efficacité, la transparence accompagnée de la reddition des comptes, la durabilité la subsidiarité, l'engagement civique et la sécurité... »¹.

Ce sujet : « la bonne gouvernance locale : facteur de paix et de développement au Mali » est doublement intéressant. D'abord, sur le plan juridique, la décentralisation et la bonne gouvernance ont toujours provoqué des débats entre les juristes. Le cadre juridique de la gouvernance locale est toujours remis en cause. Ensuite, sur le plan socio-économique, la bonne gouvernance locale demeure une problématique de taille, notamment au regard des objectifs de paix et de développement durable consignés dans l'accord pour la paix et la réconciliation issue du processus d'Alger. Cette communication vise à questionner la bonne gouvernance locale à l'épreuve de la recherche de la paix et du développement durable local au Mali. La problématique cette communication est : *En quoi la bonne gouvernance peut-elle permettre à la décentralisation d'atteindre ses objectifs de paix et de développement au Mali ?*

Cette communication s'articule autour de deux parties. La première partie étudie la démocratie participative, comme un moyen de consolidation de la paix et du développement (I) et la deuxième partie analyse la nécessité d'application des textes, un moyen de promouvoir la paix et le développement (II).

¹ FAO, *Etudes sur les régimes fonciers* n° 9, « Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres », Rome, 2007, cité par A-M. KANDINE, *Gouvernance foncière et des ressources naturelles, état des lieux en Afrique de l'ouest*, Document de travail sur les régimes fonciers - FAO, novembre 2008, p. 4.

I. La démocratie participative, un moyen de consolidation de la paix et du développement

Une plus grande légitimité des décisions au niveau local passe par la démocratie participative : « Le premier facteur en importance est la difficulté croissante des institutions à faire passer leurs décisions. Les protestations peuvent remettre en cause leur application. Cette difficulté doit évidemment à l'affaiblissement de la légitimité des institutions publiques en tant qu'instances de régulation, et à un niveau plus profond à ce que l'on appelle "crise de la démocratie" (qui est tout à la fois crise de l'Etat et de la représentation, remise en cause des modèles traditionnels d'autorité, délitement du rapport des citoyens au politique, etc.). Cette crise s'est accentuée depuis les années 1980, et favorise le recours aux formules participatives² ».

La démocratie participative est un moyen incontournable pour l'atteinte de la bonne gouvernance des affaires locales, de la paix et du développement local ; elle permet l'implication de la population et de la société civile dans la gestion des affaires locales et favorise aussi la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales.

A. La redevabilité, un instrument de contrôle et de transparence

Pour que la population ne voie pas la décentralisation comme une affaire des seuls élus locaux, l'aménagement des mécanismes de participation est nécessaire. Le degré de la participation citoyenne dépend du partage de l'information concernant la gestion des affaires locales et de la vie de la collectivité territoriale, à travers des comptes rendus et des restitutions³.

La redevabilité et le droit à l'information sont des principes essentiels de la bonne gouvernance, dans la mesure où, ils permettent

² C. POLERE, « La « démocratie participative » : état des lieux et premiers éléments de bilan », *Synthèses Millénaire 3* sur le thème de la démocratie, DPSA – 2007, p. 6.

³ D.-M. DIAKHATE, *La politique du processus de décentralisation au Mali : territoire et gouvernance locale quels enjeux stratégiques pour le développement ? cas du District de Bamako*, mémoire de master II, Université Cheickh Anta Diop, ATDDL 2013, p. 69.

à la population d'avoir un compte rendu de la part des autorités locales qui la représente. Les élus locaux ont, donc, l'obligation de rendre compte pour justifier leurs décisions et actions dans le cadre de la gestion des affaires locales. Ainsi, l'article 41 de la loi n° 2017-051 portant Code des collectivités territoriales prévoit un compte rendu après les sessions en ces termes: « après chaque session du Conseil communal, il est rédigé un compte rendu qui sera affiché dans les huit (8) jours au siège de la Commune et porté à la connaissance des habitants de la Commune par tout moyen de communication et d'information approprié notamment à travers des assemblées générales de villages, de quartiers et de fractions. Ce compte rendu doit être signé par le maire et le Secrétaire général. » Toujours dans la même logique, l'article 44 de cette loi garantit le droit pour tout habitant ou contribuable de demander la communication ou la consultation sur place à la mairie les procès-verbaux et les délibérations du Conseil communal ; les budgets et comptes de la commune ; les arrêtés communaux ; tout autre document non confidentiel.

Plus loin, ce Code à son article 288 stipule que : « le président de l'organe exécutif procède annuellement à la restitution publique de la gestion de la collectivité au titre de l'exercice écoulé. Cette restitution doit porter sur les points suivants : Le compte administratif de l'année écoulée ; l'état d'exécution annuel du Plan de développement économique social et culturel (PDESC); l'état de fonctionnement des organes et services propres de la collectivité. » On constate à la lecture de ces deux articles du Code des collectivités territoriales, que le législateur malien a voulu mettre un accent particulier sur la redevabilité à travers les obligations de compte rendu et de restitution publique pour forcer les élus locaux à la transparence dans la gestion des affaires locales. Cette transparence permet à la population d'être informée des décisions et actions de leurs représentants, et de pouvoir, ainsi les contrôler. L' élu local, représentant direct de la population dans les entités décentralisées, est alors un gestionnaire sous la surveillance de la population. Ce qui permet d'éviter des détournements de la part de ces représentants et de les contraindre

d'agir dans la légalité dans le cadre de leurs missions de satisfaction des intérêts locaux.

La gestion transparente et contrôlée des affaires locales à travers le respect du principe de redevabilité fait naître la confiance entre élus et populations, tout en permettant une gestion saine des ressources de la collectivité et par la même occasion, le développement local et la paix au niveau des entités décentralisées. Ce qui a fait à António Guterres, le secrétaire général de l'ONU « dans cet esprit, la lutte contre la corruption et la résolution des problèmes de gouvernance, qui sont à la base de nombreux conflits, doivent faire partie des approches préventives. C'est l'occasion de créer une base solide de confiance et de responsabilité et d'accroître la résilience de la société face aux crises⁴ ».

La gestion efficiente des ressources par les collectivités territoriales, incite les contribuables locaux à s'acquitter de leurs obligations fiscales ; et promouvoir ainsi l'autonomie financière et le développement local. Ce dernier (le développement local) permettra de fournir des services de qualités aux populations.

La bonne gouvernance à travers la transparence et le contrôle dans gestion publique locale favorise, en plus du développement local, la paix et la cohésion sociale dans les collectivités territoriales. Car, l'absence de perspectives et d'avenir meilleur dans ces collectivités territoriales peut aboutir à des crises qui mettent en mal la paix au niveau local. Pour rappel, le sous-développement des collectivités territoriales du nord est l'une des causes de la crise de 2012.

Enfin, la redevabilité est, donc, un instrument important de développement et paix, même si, il faut le signaler, l'obligation de transparence dans la gestion des collectivités territoriales demeure peu satisfaisante. Il en est de même de l'obligation de rendre compte à la population qui reste encore timide. Les initiatives de la société civile consistant à exiger des comptes aux élus locaux et régionaux sont encore insuffisantes. Les citoyens sont donc très peu informés sur

⁴ Propos tenu le 10 septembre 2018, lors d'une réunion du Conseil de sécurité consacrée à la lutte contre la corruption dans le cadre des efforts pour maintenir la paix et la sécurité internationale.

le fonctionnement des collectivités territoriales et en conséquence, exercent très peu de contrôle sur les décisions de leurs élus.

B. Implication des acteurs locaux dans la gestion affaires locales, comme socle de la paix et du développement

Selon C. Polère, il n'y a pas de démocratie sans une réelle implication de la population : « L'idéal de toutes les démocraties modernes repose sur la conception selon laquelle le pouvoir politique procède du peuple souverain, constitué de citoyens actifs. La citoyenneté politique postule non seulement la jouissance de droits civiques attachés à la nationalité (droit de vote et éligibilité, libertés publiques, etc.) mais aussi le devoir de participer à la vie politique. A partir du moment où il ne peut y avoir de démocratie sans implication du citoyen, parler de "démocratie participative" »⁵ Ainsi, l'implication de la population et de la société civile dans la gestion des collectivités territoriales est une manifestation de la démocratie locale, précisément de la démocratie participative.

La décentralisation malienne encourage la participation continue de la société civile au processus décisionnel local. Bien qu'il y ait des pratiques locales différentes, la consultation de la société civile commence à entrer doucement dans les mœurs et la plupart des maires estiment aujourd'hui qu'il leur est très difficile de mener des actions d'envergure dans un quartier ou un village sans avoir obtenu l'aval des chefs ou des responsables d'associations opérant dans la localité. Aujourd'hui, la planification vers le haut est le principe qui guide les actions des collectivités territoriales. Comme en témoigne la méthodologie d'élaboration des programmes de développement économique, social et culturel (PDESC). En effet, il y a une plus large participation des communautés et de la société civile lors de la fixation des priorités dans le processus d'élaboration des différents PDESC ; on constate l'implication de plusieurs acteurs : les élus, la société civile, les services déconcentrés...

⁵ C. POLERE, précité, p. 4.

Les PDSEC, ainsi, élaborés par les communes et approuvés par la tutelle étatique, sont une condition préalable pour accéder aux financements de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT). Après la mise en place des PDSEC, c'est dans l'élaboration du budget que l'implication de la population et de la société civile est plus visible. Effectivement, l'article 245 de la loi n° 2017-051 rend obligatoire le débat public et la consultation des conseils coutumiers en ces termes : « le projet de budget est préparé par l'ordonnateur et soumis au vote de l'organe délibérant de la Collectivité territoriale. Le vote du budget est précédé d'un débat public sur le projet de budget. Pour le budget communal, le débat public est précédé de la consultation des Conseils de villages, de fractions ou de quartiers constituant la Commune. » Ici, le but est d'impliquer le plus largement possible les populations et la société civile aux processus d'élaboration du budget, afin, qu'elles donnent leurs points de vue et leurs aspirations.

Depuis la crise multidimensionnelle de 2012, l'implication des différents acteurs (population et société civile) dans la gestion des affaires locales s'est accrue, notamment celle des autorités coutumières. En effet, dans le cadre de la gestion inclusive du territoire, les autorités coutumières sont de plus en plus présentes dans le processus de décentralisation. Elles assistent les autorités décentralisées selon les stipulations de l'article 71 du code des collectivités territoriales : « dans l'exercice de ses fonctions, le Maire, outre ses adjoints, est assisté par les chefs et les conseillers de village, de fraction ou de quartier ». A la lumière de l'article 26 de ce Code de 2017, on s'aperçoit que les autorités coutumières sont obligatoirement consultées par le conseil communal avant de délibérer sur certaines matières⁶ importantes en rapport avec le foncier, les domaines, le

⁶ Ces matières sont : la voirie, les collecteurs de drainage et d'égouts ; le transport public ; l'occupation privative du domaine public de la collectivité ; le cadastre ; l'organisation des activités rurales et de production agricole et de santé animale ; la création et l'entretien des puits et points d'eau ; les plans d'occupation du sol et les opérations d'aménagement de l'espace communal ; la lutte contre les pollutions et les nuisances ; la gestion des ressources

transport etc. Ce retour en grâce des autorités coutumières s'explique par le rôle important elles jouent dans la cohésion sociale à travers la mise en œuvre des mécanismes endogènes (traditionnels) de prévention, de réconciliation et de gestion des conflits et des questions sécuritaires.

L'implication de tous les acteurs dans la mise en œuvre de la décentralisation en plus de permettre la prise des décisions en phases avec les réalités locales, elle a, aussi, l'avantage de servir de tremplin de dialogue entre les différentes composantes de la société au niveau local en vue de gérer les tensions et les conflits. L'article 8 de la charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local prévoit la prise en compte des diversités : « Conformément à la loi, les programmes, projets ou initiatives locaux sont mis en œuvre en consultation avec les parties prenantes et exécutés en tenant compte de la diversité culturelle, religieuse et de genre des populations dans les zones urbaines et rurales. »

Ainsi, la responsabilisation accrue des acteurs locaux dans tous les domaines de l'activité économique et sociale est apparue comme une condition nécessaire pour promouvoir la paix et le développement local. Au total, dans le cadre de la bonne gouvernance locale, les populations locales qui sont les bénéficiaires des politiques de développement local doivent avoir un rôle important à jouer dans la prise de décision au sein des collectivités territoriales. Pour l'Etat, il est essentiel désormais de s'appuyer sur la participation des populations dans la gestion des affaires locales pour la promotion du développement et de la paix. La bonne gouvernance locale pour réussir le développement et la paix doit, obligatoirement combiner démocratie participative et respect de l'état de droit.

forestières, fauniques et halieutiques ; la gestion des domaines public et privé communaux ; l'implantation et la gestion des équipements collectifs.

II. Application des textes, un moyen de promouvoir la paix et le développement

Le respect de l'Etat de droit est l'une des conditions principales de la bonne gouvernance. Pour sa pleine manifestation, il est impératif de former et de sensibiliser les acteurs intervenants dans le processus de décentralisation ; et de garantir l'application effective des textes.

A. La nécessité d'appliquer les textes

Le renforcement de la bonne gouvernance locale en vue de l'atteinte des objectifs de paix et de développement, passe par l'application effective des textes (législatifs et réglementaires). Nul ne doit être au-dessus de la loi, la force doit toujours revenir à la loi quelle que soit la situation des personnes, les relations en face. Comme pour dire qu'aucun contrevenant aux procédures légales ne doit rester impuni « *dura lex sed lex* ». L'article 9 de la charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local confirme l'obligation d'appliquer les textes de la décentralisation en stipulant que « les gouvernements locaux adoptent leurs règlements, élaborent et mettent en œuvre les programmes, projets et initiatives au niveau local dans le respect des lois et réglementations nationales. »

La situation de crise, pour ne pas dire l'anarchie, que le Mali traverse actuellement est favorisée par la non application des textes et le non respect des sanctions en cas de violation des lois et règlements en matière de décentralisation dans notre pays (respect des procédures légales). Il arrive que les autorités décentralisées ne respectent pas leurs obligations en matière de démocratie participative notamment l'obligation de redevabilité, de débats publics avant l'adoption du budget et de consultation des conseils de villages, de quartiers et de fractions.

Les autorités déconcentrés et les élus locaux doivent apprendre à agir dans le cadre des lois et règlements qui régissent la décentralisation. L'application réelle des textes, permettra certainement à la décentralisation d'apporter davantage au

développement économique et social et à la consolidation de la paix au Mali.

La tutelle, qui est investie du pouvoir de contrôle de la gestion que les élus font des affaires locales et qui doit veiller au respect de la loi, a encore du mal à assumer toutes ses responsabilités dans le suivi des collectivités locales et régionales. Les raisons qu'elle évoque sont nombreuses et variées. Les raisons données vont de la mauvaise définition des missions à la faiblesse des moyens humains, matériels et financiers qui leur sont alloués. La réalité est que la mise en œuvre des délibérations des conseils bute sur des difficultés en raison de leur fragilité légale. Les rapports entre les collectivités et les services déconcentrés de l'Etat qui ont pour mission d'apporter l'appui et les conseils pour la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local sont encore difficiles. Les procédures pour l'attribution et l'exécution des marchés publics pour la réalisation des infrastructures sociales et marchandes ne sont pas respectées, ce qui affecte leur qualité et leur durabilité.

Rares sont les représentants de l'Etat auprès des collectivités territoriales qui jouent convenablement leur rôle de contrôle de la légalité des actes, soit parce qu'ils ne maîtrisent pas les outils d'exercice de la tutelle, soit parce qu'ils jouent au « laisser faire ». Sont aussi évoqués des cas de collusion d'intérêts entre certains élus et certaines autorités de tutelle dans des cas de malversations notamment liées aux dossiers du foncier. Les rapports en matière de contrôle sont donc soit inexistants soit largement en deçà des attentes. Les pratiques illégales non sanctionnées sont courantes. A terme, ces dérives non sanctionnées peuvent entraîner soit la paralysie des collectivités territoriales, soit déboucher sur des révoltes populaires qui fragilisent la paix et le développement local.

Le respect de l'Etat de droit dans la gestion des collectivités territoriales est, donc, un élément incontournable dans la recherche de la paix et du développement durable dans les collectivités territoriales au Mali. En ce sens que le respect et l'application effective des textes laissent peu de place à l'arbitraire et à l'injustice dans la gouvernance locale. Ainsi, la bonne gouvernance locale peut permettre à la décentralisation malienne d'être la clé du développement et de la paix

en favorisant la cohésion sociale et l'équité. Pour cela, il faut impérativement que les collectivités territoriales respectent l'Etat de droit dans leur gestion quotidienne des affaires locales : « les gouvernements locaux ou les autorités locales exercent leurs responsabilités et leurs missions de manière inclusive, équitable, et accordent un traitement égal à tous les résidents locaux pour s'assurer que les citoyens et résidents locaux ont un accès équitable aux services de qualité⁷. » L'Etat de droit dans les collectivités territoriales doit être renforcé. Ce renforcement passe la formation et la sensibilisation des différents acteurs de la décentralisation.

B. La nécessité de former et de sensibiliser les acteurs intervenants dans le processus de décentralisation

En matière de démocratie participative, la consultation des citoyens au Mali est assez timide, j'allais dire exceptionnelle. Elle est introduite par des normes peu contraignantes pour les élus locaux. Les autres acteurs locaux non élus ne s'intéressent que très peu aux délibérations des conseils élus. La mairie n'est pas encore un lieu très fréquenté par le citoyen en dehors des cérémonies de célébration des mariages ou de la recherche des actes d'état-civil. Les possibilités de recours contre les actes illégaux et les abus des exécutifs (maires, présidents et adjoints) ne sont pas connus des populations ou donnent l'impression d'un véritable labyrinthe dans lequel il faut éviter de s'engager car il paraît sans issue⁸.

L'un des défis du processus de décentralisation au Mali, reste alors la formation et la sensibilisation des acteurs locaux en matière de bonne gouvernance. Le manque d'expérience à l'échelon local en matière de gestion « formalisée » des biens publics exige de la part des élus de nouveaux comportements et des innovations institutionnelles pour que ces élus puissent être à même de rendre des comptes aux citoyens. Ces défis devront être surmontés, notamment par la sensibilisation et la formation des élus et la mise à leur disposition de

⁷ Article 10 de la charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

⁸ Etats généraux de la décentralisation de 2013, p. 56.

supports techniques adéquats et innovateurs adaptés à la réalité locale, et aussi par la formation de la population elle-même sur les enjeux de la décentralisation et de la citoyenneté.

Afin de pallier l'absence de diffusion du Code des collectivités territoriales, il convient dans un premier temps de mener une solide campagne d'information auprès des acteurs des services déconcentrés et des collectivités décentralisées sur le contenu et les outils prévus par le Code des collectivités territoriales. Dans un deuxième temps, l'information devra être renforcée sur ces derniers éléments auprès de tous les acteurs administratifs du monde rural, et faire l'objet d'une vaste campagne de sensibilisation afin de faire connaître l'ensemble des dispositifs relatifs à la décentralisation en République du Mali.

L'article 16 de la charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local soumet le gouvernement à l'obligation de promouvoir le renforcement de capacité des acteurs intervenants dans la décentralisation : « Les gouvernements locaux ou les autorités locales et les associations des gouvernements locaux prennent des initiatives globales et continues pour le renforcement des capacités en vue d'améliorer la performance des représentants locaux et des autorités locales élus dans l'exercice de leurs fonctions et missions... Les gouvernements centraux mettent en place des institutions de service public, créent des programmes spéciaux et élaborent des programmes scolaires spéciaux pour la gouvernance locale et l'administration publique locale... Les communautés, la société civile et les citoyens bénéficient du renforcement des capacités afin de contribuer effectivement à l'administration publique locale et au développement local. »

La formation et la sensibilisation des acteurs intervenants dans la décentralisation permettront d'assurer la bonne gouvernance et facilité par la même occasion la consolidation de la paix et du développement dans les collectivités territoriales. Ainsi, par exemple, les actes des collectivités territoriales pourront être contrôlés à travers l'exercice du droit de recours des citoyens et du représentant de l'Etat. Il n'est un secret pour personne, que la compréhension des textes par le citoyen participe déjà à la stabilisation de la règle de droit, par voie

de conséquence, à la sécurité juridique. Cette sécurité juridique raffermirait le sentiment de justice et la cohésion sociale, tout en favorisant la paix et le développement local dans les collectivités territoriales.

*

* *

Si la crise qui a secoué le Mali en 2012 est due en grande partie à la mauvaise gouvernance au niveau central et local ; la paix tant recherchée passera, forcément, par la bonne gouvernance en générale et la bonne gouvernance locale en particulier. Cette bonne gouvernance locale pour promouvoir la paix et le développement appelle à la démocratie participative à travers l'information, la redevabilité et la participation réelle des citoyens dans la prise de décision au sein des entités décentralisées : « la promotion de l'idéologie de la participation a pour but de remédier à la perte de légitimité qui résulte de la crise de participation »⁹. Elle appelle, aussi, à la concrétisation de l'Etat de droit dans les collectivités territoriales par le truchement de l'application véritable des textes, la formation et la sensibilisation des différents acteurs intervenant dans la gestion de ces collectivités territoriales. C'est à ces conditions que la bonne gouvernance locale peut favoriser la paix et le développement au Mali.

⁹ BONNAR. M, « les collectivités territoriales », la décentralisation française, Collection les notices, DERN édition, 2009, pages 121.

BIBLIOGRAPHIE

- BLONDIAUX L, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2008.
- BONNARD. M, « Les collectivités territoriales », *La décentralisation française*, Collection les notices, DERN édition, 2009, p. 121.
- Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.
- DIAKHATE. D.-M., *La politique du processus de décentralisation au Mali : territoire et gouvernance locale quels enjeux stratégiques pour le développement ? cas du District de Bamako*, mémoire de Master II, Université Cheickh Anta Diop, ATDDL 2013, p. 69.
- DIOP. A., *Développement local, gouvernance territoriale, enjeux et perspectives*, Karthala, édition Amazon, 226 p.
- Etats généraux de la décentralisation de 2013, p. 56.
- FAO, « Etudes sur les régimes fonciers » n° 9, *Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres*, Rome, 2007.
- KANDINE A.-M., *Gouvernance foncière et des ressources naturelles, état des lieux en Afrique de l'ouest*, Document de travail sur les régimes fonciers 6 FAO, novembre 2008, p. 4.
- POLERE. C, « La « démocratie participative » : état des lieux et premiers éléments de bilan », *Synthèses Millénaire 3* sur le thème de la démocratie, DPSA – 2007, p. 6.
- TOURE. I, *La décentralisation et la gestion foncière au Mali*, thèse de doctorat, USFRA, 2016.

- IV -

PAIX, SECURITE ET DEVELOPPEMENT POLITIQUE LOCAL

**LE PROCESSUS DE DESARMEMENT, DEMOBILISATION ET
REINTEGRATION (DDR) FACE AUX ENJEUX DU
DEVELOPPEMENT LOCAL AU MALI**

**colonel-major Faraban SANGARE,
doctorant au LERDDL et conseiller technique
au ministère de la Défense et des Anciens combattants du Mali**

Résumé : Depuis plus de deux décennies, la sous-région de l'Afrique occidentale est confrontée à plusieurs défis à la fois politiques, économiques, sociaux et sécuritaires. Ces défis ont des impacts directs sur les différentes politiques et initiatives entreprises par les Etats de la sous-région, dont le Mali, pour répondre aux différentes préoccupations des populations. Parmi les initiatives pour répondre aux besoins de plus en plus pressants des populations se trouve le développement local. Le développement local est un mode de développement alternatif traduisant la volonté d'augmenter l'efficacité des politiques publiques en les rapprochant principalement des acteurs locaux. Il permet l'amélioration des conditions et de la qualité de vie d'une population, d'une organisation sociale servant de cadre à la production de bien-être. La mise en œuvre du développement local peut être altérée en période de crise, de conflits ou d'insécurité. A l'issue des crises et/ou conflits, différentes initiatives sont entreprises pour aider les communautés à se relever et à entreprendre la voie du développement. Le processus de DDR, communément appelé désarmement, démobilisation, réintégration, est une de ces initiatives. Les programmes de DDR sont généralement mis en place dans des environnements complexes, multidimensionnels au cours de la transition entre le conflit et la paix pour créer les conditions propices pour la normalisation et la paix durable. Ces programmes ne se limitent pas seulement au cadre de post-conflit. Ainsi, le développement local et le processus de DDR sont deux initiatives inextricablement liées dans le

contexte où le DDR est mis en œuvre. Ce lien sous-tend que les structures, les acteurs et les objectifs des deux initiatives ont des influences mutuelles d'où la problématique soulevée dans la présente communication. Compte tenu des défis politico-socio-économiques aggravés par une situation sécuritaire volatile au Mali, comment construire une synergie d'actions permettant de booster le développement local dans les zones affectées par la crise dans un contexte de mise en œuvre du DDR ? Si l'impact du processus de DDR sur le développement local est ambivalent, les dynamiques à l'œuvre doivent s'inscrire en termes de stratégies et perspectives pour améliorer de manière significative les piliers du développement local au Mali. Dans le cadre de cette communication, la mise en évidence du lien entre le processus de DDR et le développement local sera traitée. Aussi, il sera question de la nécessité de l'élaboration des stratégies pour améliorer l'efficacité du développement local, dans le contexte de mise en œuvre du processus de désarmement, démobilisation, réintégration.

La mondialisation qui englobe tous les citoyens du monde a suscité un changement social important. Ce changement s'est traduit par une transformation dynamique des politiques publiques dans les Etats. Ce sont les populations qui sont au cœur de ces politiques publiques avec pour objectif d'améliorer leur cadre de vie. Ainsi, le développement local, une appropriation des politiques publiques, constitue une approche selon laquelle les populations d'une localité créent les activités de développement selon leurs besoins et leurs aspirations. A cet effet, la question de développement en général et de développement local en particulier doit être abordée selon une approche globale impliquant différents acteurs et différents domaines des activités touchant la vie de l'homme.

« Depuis la décennie 1960, le développement local apparaît comme une démarche novatrice de développement. Sa transcription dans les pratiques concrètes de développement passe par son inscription

territoriale »¹. L'idée de développement local a ainsi intégré le territoire local pour mieux exploiter les ressources locales comme force de développement et mieux en distribuer les fruits à la population. Au Mali, l'Etat, les organismes et les organisations non gouvernementales (ONG) se concentrent sur l'autogestion par la communauté. Le Mali a introduit le développement local dans sa stratégie politique de décentralisation comme « un processus de création, de rétention et de distribution des richesses sur un territoire progressivement contrôlé par l'ensemble des habitants »².

De 1963 à 2011, le Mali a subi différentes rebellions. Ce cycle de rébellion a engendré une certaine insécurité dans les régions du nord, entravant souvent les efforts de développement. Cette situation d'insécurité latente au Mali a perduré jusqu'en 2012, se soldant par un coup d'Etat. Après le rétablissement l'ordre constitutionnel, les pourparlers de paix ont été initiés pour mettre fin à la dernière rébellion. Ainsi, avec l'appui de la communauté internationale et grâce à la médiation de l'Algérie, les pourparlers de paix ont abouti à la signature d'un accord pour la paix et la réconciliation signée le 15 mai 2015 et parachevée le 20 juin 2015. Près de cinq ans après la signature de cet accord, sa mise en œuvre fait face à de multiples difficultés : insécurité au centre du pays, crise politico-institutionnelle dans la capitale. Le DDR (désarmement, démobilisation, réintégration), processus important dans le volet défense et sécurité de l'accord pour la paix et la réconciliation (APRM) permet de ramener la confiance et stabiliser l'environnement. Selon l'approche des Nations unies, le DDR a pour but de contribuer à la sécurité et à la stabilité dans un environnement post-conflit en vue de permettre l'initiative de la phase de relèvement et de développement. Aussi, il

¹ V. ANGEON, J.-M. CALLOIS, *Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ?* Economie et institutions.

² La loi n° 95-034 portant Code des collectivités au Mali retient l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de développement local comme objectif incontournable.

revêt une dimension politique, militaire, sécuritaire, humanitaire et socio-économique.

Le processus de DDR au Mali est mis en œuvre dans le contexte de l'APRM et dans un contexte d'insécurité ponctué par la présence de groupes armés et de groupes armés terroristes. Le DDR, une initiative multidimensionnelle dans un contexte d'insécurité, et le développement local, inspiré par une approche globale, demeurent inextricablement liés d'où l'importance du thème de la présente communication : *le processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) face aux enjeux du développement local au Mali.*

Il ressort de cette thématique, l'orientation selon laquelle le processus de DDR impacte le développement local tant au niveau des acteurs que dans des dimensions³ permettant de répondre aux aspirations des populations locales, d'où la problématique soulevée : *compte tenu des défis politico-socio-économiques aggravés par une situation sécuritaire volatile au Mali, comment construire une synergie d'actions permettant de booster le développement local dans les zones affectées par la crise dans un contexte de mise en œuvre du DDR ?*

Si l'impact du processus de DDR sur le développement local est ambivalent, les dynamiques à l'œuvre doivent s'inscrire en termes de stratégies et perspectives pour améliorer de manière significative les piliers du développement local au Mali. Dans le cadre de cette communication, il est question de la mise en évidence du lien entre le processus de DDR et le développement local (I), et de la nécessité de l'élaboration des stratégies pour améliorer l'efficacité du développement local, dans le contexte de mise en œuvre du processus de désarmement, démobilisation, réintégration (II).

I. Le lien entre le processus de DDR et le développement local

Le processus de DDR et le développement local sont des initiatives ayant pour objectifs de répondre aux besoins et aspirations des populations. Les activités à court terme du DDR peuvent être liées aux

³ Il faut entendre ici par dimensions : les dimensions politique, économique, sociale, sécuritaire, culturelle et environnementale.

activités à long terme du développement local. Comprendre les dynamiques importantes des deux initiatives (B) passe par une compréhension suffisante du DDR et du développement local (A).

A. Le processus de DDR et le développement local

Le processus de DDR (1) se justifiant fondamentalement en période post-conflit, et le développement local (2) dont les activités ont lieu en tout temps, peuvent coexister en période post-conflit ou plus simplement dans un contexte où le processus de DDR est mis en œuvre.

1. Le processus de DDR

Le DDR est un processus complet visant à désarmer les combattants, à les préparer pour un retour à la vie civile et à leur offrir la possibilité d'une réintégration socio-économique durable⁴. Le DDR est un programme à plusieurs processus à savoir le processus de désarmement, le processus de démobilisation et le processus de réintégration. Le désarmement est la collection, la documentation, le contrôle et l'élimination des armes de petit calibre, des munitions, des explosifs et des armes lourdes des combattants et, souvent également de la population civile.

La démobilisation est la libération officielle et contrôlée des combattants actifs de forces armées ou d'autres groupes armés. Elle comprend deux étapes, la première consiste au traitement des combattants dans des camps prévus à cet effet et la deuxième étape est la réinsertion⁵. Par la réintégration, les ex-combattants acquièrent un

⁴ *Guide pratique des normes intégrées du DDR*, p. 23, UN 2006, <http://www.unddr.org>

⁵ Selon le guide pratique, la réinsertion est une assistance offerte aux ex-combattants pendant la démobilisation, et avant le processus à plus long terme de la réintégration. Elle est une forme d'assistance transitoire visant à satisfaire les besoins fondamentaux des ex-combattants et de leur famille et peut comprendre des indemnités de sûreté transitoire. Elle est une assistance matérielle et/ou financière à court terme.

statut civil et obtiennent un emploi et des revenus durables⁶. La réintégration est un processus s'intégrant dans le développement normal du pays.

Si le DDR est un processus fondamentalement motivé politiquement dont la réussite dépend de la volonté des parties prenantes, il devrait donc être lié à des problématiques plus larges en matière de sécurité, favoriser une approche plus globale de la gestion et du contrôle des armes et être lié à des processus généraux de renforcement des capacités nationales, de relèvement et de développement pour une réintégration durable.

Comme au Mali, les Nations unies soutiennent le DDR dans le cadre de leurs efforts pour prévenir la résurgence des conflits armés et pour créer les conditions nécessaires à la paix durable et au développement à long terme. Par décret n° 2015-0894/P-RM du 31 décembre 2015, le président de la République du Mali crée la commission nationale de DDR⁷. Si le DDR est une initiative mise en œuvre dans un contexte post-conflit, le développement local est celle de tout temps qui s'intègre dans le long terme.

2. Le développement local

Selon J.-B. Gélinas, « le développement, c'est encore la possibilité de vivre en harmonie avec son milieu et de s'ouvrir sur le monde, de puiser dans le patrimoine technologique commun de l'humanité sans perdre la maîtrise de son propre destin ». Cette définition cadre bien avec une appropriation endogène du développement. Ainsi, la théorie de développement se dirige de plus en plus vers le local et l'humain. C'est une question de mieux vivre à l'échelle du local et de l'humain. Le développement local s'entend par la réunion dans une action

⁶ *Idem.*

⁷ Organe institutionnel de mise en œuvre du DDR, les membres des mouvements signataires sont représentés dans cette commission et celle-ci travaille avec le comité de suivi de l'accord. La mission de cette commission est : d'élaborer, de mettre en œuvre et de suivre le programme de DDR ; de collecter les données de base, d'établir les indicateurs et les cibles ; de définir les critères d'éligibilité ; de développer les manuels opérationnels et de mettre en œuvre les bureaux régionaux, etc.

commune des efforts du secteur privé, du secteur public et de l'économie sociale, dont les acteurs doivent se concerter pour tirer le maximum du potentiel physique, économique, social, culturel et environnemental dans leur milieu⁸. Au travers de cette affirmation, l'on pourrait clairement comprendre que l'économie sociale, les acteurs publics et privés, le territoire avec ses potentialités physique, économique, sociale, culturelle et environnementale sont les éléments structurants d'une politique de développement local.

A cet effet, le développement local intègre ainsi la sphère du développement durable. Pour B. Vachon, le développement local est une stratégie dans laquelle les acteurs sont des bénéficiaires mais aussi les aspirations et les priorités en matière de développement créent des problématiques particulières. Pour Angeon et Callois, si l'intérêt pour le développement local se traduit dans la littérature, les écrits sur la thématique se multiplient et ne débouchent pas pour autant sur un cadre théorique de référence. Ces différentes assertions font ressortir que le développement local est guidé par des principes pour assurer une certaine efficacité. L'inclusivité, la centralisation autour des ressources humaines et l'appropriation endogène, non exhaustives, peuvent être retenues parmi ces principes. S'il est vrai que le développement local et le DDR sont des initiatives centrées sur les communautés, d'importantes synergies peuvent exister entre ces deux initiatives.

B. Les dynamiques importantes de DDR et de développement local

Certaines des dynamiques entre le DDR et le développement local sont simples. Les activités menées dans le cadre de ces deux initiatives impliquent des acteurs (2). L'intégration des préoccupations du DDR dans la mise en œuvre du développement local peut permettre de dégager des synergies au niveau des principes du DDR (1).

⁸ Y. SANOGO, *Développement et économie sociale au Mali*, CRDC, août 2004.

1. *Les dynamique de DDR et de développement local au niveau des principes du DDR*

Selon l'approche des Nations unies, cinq principes fondamentaux gouvernent le DDR. Le processus DDR doit être axé sur les besoins de la personne, souple, transparent et responsable, approprié nationalement, intégré et bien planifié⁹. Le DDR axé les besoins de la personne signifie que l'assistance apportée aux personnes dans le DDR doit être fonction des besoins spécifiques liés au genre, à l'âge et aux capacités physiques. Dans la même logique, comme le développement local est un développement centré sur l'humain, ce principe du DDR s'applique au développement local pour assurer une certaine efficacité dans les objectifs du développement local.

Selon le deuxième principe, le DDR souple, transparent et responsable s'entend par une adaptation au contexte local dans lequel les actions sont compréhensibles pour les participants, bénéficiaires et partenaires¹⁰ et la reddition de compte garantie. Le développement local résulte d'une dynamique complexe entre acteurs privés et publics et une certaine gouvernance locale¹¹. L'on peut, avec cette idée de gouvernance, retrouver la transparence et la reddition de compte. Pour J.L. Guigou, « le développement local est l'expression de la

⁹ *Guide pratique des normes intégrées du DDR*, p. 24.

¹⁰ Selon les normes intégrées du DDR, *les participants* sont tous ceux qui reçoivent une aide directe par le biais du processus de DDR, notamment les combattants hommes et femmes, les membres associés aux groupes et forces armés, en particulier les femmes et les enfants, les handicapés et les personnes atteintes de maladie chronique, les personnes à charge et autres qui ont été identifiées lors des négociations portant sur le cadre politique et la planification du processus soutenu par les Nations unies. *Les bénéficiaires* sont les individus et les groupes qui reçoivent des avantages indirects par le biais d'opérations ou de programmes de DDR soutenus par les Nations unies, il s'agit des communautés dans lesquelles se réinstallent les participants au programme de DDR, les organisations de la société civile qui sont habilitées à participer au processus et sont dotés de moyens, les entreprises où travaillent les ex-combattants dans le cadre du programme de DDR.

¹¹ F. LELOUP, L. MOYART, B. PECQUEUR, « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle (s) réalité (s) possible (s) ? » dans *Monde en développement*, p. 95-112, 2003

solidarité locale créatrice de nouvelles relations sociales et manifeste la volonté des habitants d'une microrégion de valoriser les richesses locales, ce qui est créateur de développement économique ». Cette expression de la solidarité locale et la volonté des habitants constituent aussi l'expression d'une appropriation nationale.

Le programme DDR associe plusieurs activités en période post-conflit parmi lesquelles le maintien de la paix, le relèvement, le développement. Cette association implique une véritable intégration pour un meilleur résultat entre le DDR et le développement local. Comme toute activité ou tout programme, la planification est une clé de succès à la fois pour le DDR et le développement local. Quelle que soit l'importance des principes qui gouvernent l'approche du DDR et celle du développement local, les programmes de DDR et de développement local sont initiés et mis en œuvre par des acteurs.

2. Les dynamiques de DDR et de développement local au niveau des acteurs

Les programmes de DDR rassemblent plusieurs acteurs nationaux, internationaux aussi bien les militaires, que la police, les organisations de la société civile et les communautés. Au Mali, la mise en œuvre du DDR est assurée par la commission nationale de DDR (CNDDR), la commission d'intégration (CI) dans lesquelles les acteurs sont le gouvernement du Mali, les mouvements signataires de l'accord pour la paix et la réconciliation, les forces armées maliennes (FAMA). Les participants au programme DDR sont les mouvements signataires. Les programmes de réinsertion socio-économiques sont élaborés pour les participants mais aussi pour les bénéficiaires qui sont les communautés d'accueil des participants. Selon X. Greffe, « le développement étant un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies », les populations constituent ainsi l'épine dorsale de la production des richesses nécessaires pour soutenir la croissance économique. Le programme de DDR et le développement local rassemblent les mêmes acteurs pour la production de ces richesses.

Le DDR permet de stabiliser l'environnement pour que les communautés puissent prospérer dans le développement local. Les ex-combattants peuvent contribuer au renforcement ou à l'ébranlement de la sécurité, de la cohésion et la réconciliation sociales, cadres indispensables à la bonne tenue du développement local. Les bénéficiaires du processus de DDR sont les acteurs impliqués dans le développement local. Selon K. Anan, « il n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas développement sans sécurité, et l'on ne peut avoir ni l'un ni l'autre sans le respect des droits de l'homme ». Cette affirmation démontre combien ces deux processus (DDR et développement local) sont inextricablement liés.

S'il est évident que le processus de DDR et le développement local ont pour finalité la satisfaction des besoins et des préoccupations des populations, avec des synergies identifiées, ce sont les mêmes acteurs qui sont impliqués pour la mise en œuvre de ces initiatives. A cet effet, l'on note comme conséquences, des influences à la fois positives et négatives sur ces initiatives d'où la nécessité des stratégies pour une efficacité avérée du programme de développement local.

II. La nécessité de l'élaboration des stratégies pour améliorer le développement local dans un contexte post-conflit

Le développement local, désignant une dynamique d'initiatives locales (privées ou publiques) mettant en mouvement des acteurs, subit des influences dans un contexte de DDR. Ainsi, l'élaboration des stratégies efficaces (**B**) dans la mise en œuvre du développement local afin d'obtenir des résultats probants passe nécessairement par l'identification des impacts du processus DDR (**A**) dans un contexte de DDR.

A. Les impacts du processus DDR dans le développement local

Le processus DDR peut sérieusement affecter les activités initiées dans le cadre du développement local. A cet effet, il sera question dans les points suivants des impacts positifs (1) et des impacts négatifs (2) du processus DDR sur les activités du développement local.

1. Les impacts positifs du DDR sur le développement local

Les décisions liées au DDR contribuent à la définition des composantes de certaines autres initiatives en période de post-conflit, comme les questions de réformes du secteur de sécurité, les questions de justice transitionnelles, les questions de relèvement ayant des implications sur le développement. Les programmes de DDR tiennent compte du contexte spécifique de la région où ils sont mis en œuvre. A cet effet les cadres structurels déjà en place serviront de base pour le DDR. La planification du DDR, c'est-à-dire celle de la réintégration au sein des communautés, tient compte de la capacité d'accueil des structures locales. Cela entraîne un renforcement des capacités de ces communautés sur la base d'une appropriation endogène permettant une amélioration de fait du processus de développement local. Le CSA (comité de suivi de l'accord) au Mali comprend les mouvements signataires, les représentants du gouvernement malien, la MINUSMA et le représentant de l'Algérie, entre autres.

De plus la mise en œuvre du DDR implique de générer des ressources humaines et financières pour assurer son efficacité et son effectivité produisant ainsi un impact positif sur les activités du développement local. Le programme de DDR mettra à profit le savoir et l'expérience des communautés locales, de la société civile et du secteur privé. Dans la mise en œuvre du processus de DDR au Mali, le choix des sites de cantonnement a été fait en coordination avec les acteurs locaux. Ces choix reposent sur le principe d'une exploitation desdits sites à la fin du programme de DDR.

Ainsi, le programme de DDR à court terme œuvre à fonder les bases consolidées pour les activités de développement à long terme. Les activités de sensibilisation pour améliorer les comportements des individus au sein de la communauté sont aussi des atouts impactant positivement le devenir des communautés dans le cadre d'une meilleure cohésion sociale, éléments indispensables pour le développement local. Le DDR peut aider les communautés à mieux comprendre leur rôle et à accroître leur confiance faisant d'eux des acteurs et responsables des activités de développement de leur communauté. Malgré ces aspects positifs, ces programmes de DDR ont aussi des répercussions négatives sur le développement local.

2. Les impacts négatifs du DDR sur le développement local

Dans la pratique, la réalisation des synergies entre le processus de DDR et la dynamique d'initiatives locales de développement fait face à plusieurs difficultés. Ces difficultés sont entre autres le contexte de volatilité de la situation sécuritaire¹², la coordination et la souplesse dans les programmes de DDR et de développement local, des lacunes au niveau des acteurs nationaux, un manque de volonté politique pour soutenir le développement local.

Selon le PNUD (programme des nations unies pour le développement), « l'Afrique est abondamment dotée de ressources humaine et matérielle, malgré cela, la région demeure l'une des plus pauvre au monde, pour des raisons principalement liées au manque de leadership, à la mauvaise gouvernance politique et à une capacité faible de gérer ses ressources naturelles ». Cette affirmation se retrouve encore complexifiée en période de crise ou de post-conflit où les acteurs sont principalement préoccupés par leur intérêt personnel.

Malgré la mise en place des différents cadres institutionnels du processus DDR (création et opérationnalisation de la commission nationale de DDR et de la commission d'intégration) et des avancées dans la mise en œuvre des programmes de DDR au Mali (constructions des sites de cantonnement, processus de DDR accéléré), des blocages subsistent encore dans le DDR. Les considérations d'intérêt personnel et la présence des groupes armés terroristes sont des entraves au DDR du Mali. Le terrorisme, le narcotrafic et la fréquence des affrontements entre les groupes armés constituent des menaces pour les efforts déployés dans la mise en œuvre l'accord¹³.

Ces blocages ont des incidences directes sur la mise en œuvre des activités de développement local. Les initiatives de développement local sont ralenties, selon l'adage l'investissement n'aime pas le bruit. Les préoccupations sécuritaires entravent considérablement les

¹² La présence des groupes armés terroristes et l'absence de l'Etat créent un environnement défavorable pour le DDR.

¹³ F. SANGARE, *La reconstruction des Etats en période post-conflit en Afrique : le cas du Mali*, 109 p.

initiatives du développement local. S'il est vrai qu'en période de mise en œuvre du DDR, les activités de développement en général et de développement local en particulier sont fortement impactées tant positivement que négativement par celles du DDR, des stratégies existent pour capitaliser les acquis et minimiser les impacts négatifs et les risques.

B. Les stratégies pour améliorer le développement local dans un contexte de DDR

Selon le général André Beaufre, « la politique réside dans le choix des buts et du cadre de l'action, et relève en grande partie d'éléments subjectifs, alors que la mise en œuvre de cette décision politique relève d'un raisonnement qui doit être essentiellement objectif et procède des méthodes de stratégie »¹⁴. Ainsi, l'optimisation des initiatives de développement local repose sur une analyse du contexte, l'évaluation de l'interaction des différents acteurs impliqués et des programmes mis en œuvre. Le processus de DDR étant complexe, il s'agit de mettre l'accent sur le renforcement des activités de développement local (1) et l'intégration des stratégies de développement local en période de DDR (2).

1. Le renforcement des activités de développement local

Afin d'assurer une efficacité certaine du développement local, les évaluations, la conception de programme, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du DDR et du développement local devraient être axés sur une connaissance approfondie de l'environnement et des facteurs politiques, socio-économiques et sécuritaires. A cet effet, le renforcement des dynamiques locales de développement passe nécessairement par une amélioration de la prise en compte des principes guide du développement local. Les principes identifiés dans le cadre de la présente analyse sont : l'inclusivité, la gouvernance locale, l'appropriation locale, la centralisation autour des besoins, l'intégration et la planification, en plus des cinq principes qui

¹⁴ Général A. BEAUFRE, *La stratégie de l'action*, p. 46.

gouvernement le DDR et pouvant aussi être pris en compte comme principes de développement local.

Ainsi, toute activité de développement local devra tenir compte de ces principes guide pour améliorer la qualité des services fournis. Pour ce faire, les capacités des acteurs locaux doivent être renforcés afin que les principes guide du développement local puissent guider toutes leurs dynamiques. Enfin, l'objectif du développement local étant l'amélioration des conditions et du cadre vie des populations locales, les interventions des structures de l'Etat doivent être renforcées et améliorées. Le renforcement des activités du développement local ne permet pas à lui seul d'assurer une efficacité du développement local en période de mise en œuvre du processus de DDR d'où la nécessité d'intégration des stratégies de développement local dans le processus de DDR.

2. L'intégration des stratégies de développement local dans le processus DDR

Le rapport du PNUD dresse une compréhension large de la sécurité humaine centrée sur la dignité humaine. Selon ce rapport, « le sentiment de la sécurité humaine, c'est un enfant qui ne meurt pas, une maladie qui ne se propage pas, un emploi qui n'est pas supprimé, une tension ethnique qui ne dégénère pas en violence, un dissident qui n'est pas réduit au silence ». Dans un contexte post conflit, les besoins sont énormes et les ressources limitées. La stratégie étant l'utilisation des ressources limitées au regard des défis énormes pour atteindre des objectifs en termes de bien être pour les populations locales, il convient ici de prioriser les initiatives.

A cet effet, les cadres structurels de réduction de la pauvreté et les politiques nationales doivent être améliorés dans leur conception, planification, mise en œuvre et suivi et évaluation. L'accélération de la mise en œuvre de la décentralisation est une condition importante pour impulser la dynamique du développement local.

*

* *

Selon I. Ehueni Manzan, l'Afrique est une terre fertile aux conflits armés et G. Martin affirme qu'en fin mai 2011, des conflits ouverts ou latents d'intensité variable persistaient dans plus de la moitié des Etats africains (29 sur 54). Ces conflits ont des conséquences désastreuses tant sur le plan humain, matériel et financier, avec des répercussions significatives sur les politiques publiques mais aussi sur les initiatives post-conflits entreprises pour soulager les populations. L'une des initiatives post-conflit à savoir le processus de DDR est un processus multidimensionnel, à court terme ayant pour objectif la création des conditions propices pour les activités de relèvement et de développement. L'étude a montré que le DDR a cinq principes qui doivent guider l'approche des Nations unies relative au DDR pour que le processus soit efficace.

Aussi, l'analyse a permis de comprendre que l'économie sociale, les acteurs publics et privés, le territoire avec ses potentialités physique, économique, sociale, culturelle et environnementale sont les éléments structurants d'une politique de développement local. Il est à noter qu'à l'issue de cette compréhension, le développement local qui est une dynamique de tout temps dépasse l'idée de l'économie sociale et intègre la sphère du développement durable. Au Mali, le contexte actuel est la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation dans lequel un processus DDR est également mis en œuvre. La question principale s'intitule : *compte tenu des défis politico-socio-économiques aggravés par une situation sécuritaire volatile au Mali, comment construire une synergie d'actions permettant de booster le développement local dans les zones affectées par la crise dans un contexte de mise en œuvre du DDR ?*

Le processus de DDR et le développement ont pour finalité la satisfaction des besoins et des préoccupations des populations, avec des synergies identifiées, ce sont les mêmes acteurs qui sont impliqués pour une mise en œuvre de ces initiatives. Le DDR peut aider les communautés à mieux comprendre leur rôle et à accroître leur confiance faisant d'eux des acteurs et responsables des activités de développement de leur communauté. Malgré la mise en place des différents cadres institutionnels du processus DDR et des avancées

dans la mise en œuvre des programmes de DDR au Mali, les considérations d'intérêt personnel et la présence des groupes armés terroristes sont des entraves au DDR du Mali avec des incidences directes sur le développement local.

Le renforcement des dynamiques locales de développement par une amélioration de la prise en compte des principes guide du développement local et le renforcement des interventions des structures de l'Etat, des cadres structurels de réduction de pauvreté et des politiques nationales sont des perspectives idoines.

BIBLIOGRAPHIE

- ANGEON V., CALLOIS J.-M., *Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ?* Economie et institutions ;
- BARRAU E., *Développement local, renforcement des acteurs locaux et décentralisation, Conception et mise en œuvre d'une démarche de développement local en Mauritanie, la Composante « animation, activités communautaires - projets de quartier » du programme TWIZE*, Mémoire de DESS urbanisme et aménagement, Paris II, Option « Expertise Internationale- Ville en Développement, 2004-2005.
- BEAUFRE A., *La stratégie de l'action*, 1997.
- BOUDEDJA K., *Les acteurs et le développement local, outils et représentations. Cas des territoires ruraux du Maghreb*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement de l'espace, Université Paul Valéry Montpellier III, juillet 2013.
- EHUENI MANZAN I., *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2013.
- Guide pratique des normes intégrées du DDR, p24, UN 2006, <http://www.unddr.org>.
- LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle (s) réalité (s) possible (s) ? » dans *Monde en développement*, 2003, p. 95-112.
- NTUMBA KAPITA P.-E., *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : analyse, bilan et perspectives*, Thèse pour le doctorat en droit, Nancy Université, 18 septembre 2010.
- SANGARE F., *La reconstruction des Etats en période post-conflit en Afrique : le cas du Mali*, Mémoire de géopolitique, Université de Yaoundé II, Faculté des sciences juridiques et politiques, Centre de recherche d'études politiques et stratégiques (CREPS), juillet 2018.
- SANOGO Y., *Développement et économie sociale au Mali*, CRDC, août 2004.

**CONFLITS, PROCESSUS DE PAIX ET DEVELOPPEMENT LOCAL
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE. UNE ETUDE COMPAREE
DES PRATIQUES ET DEFIS AU NORD DU MALI
ET A L'EST DE LA RDC**

**Dr. Florent Munenge MUDAGE,
docteur en relations internationales de l'Université de Lubumbashi,
professeur associé à l'Université Officielle de Bukavu
(République démocratique du Congo)**

L'Afrique est un continent typiquement caractérisé par la misère, la pauvreté et l'insécurité dues aux conflits qui la hante. Essentiellement politiques au début, ces conflits ont gagné, au fil du temps, d'autres secteurs clés de la vie en société, notamment socioculturels et économiques où ils se manifestent sous forme de conflits identitaires, de contrôle des terres, des ressources, etc.

Aujourd'hui, soixante ans se sont écoulés après la proclamation des indépendances, et l'ensemble des pays africains croupissent dans la misère la plus indésirable. Toutes les politiques publiques mises à contribution pour développer l'Afrique se sont soldées par un échec parce que gangrénées par des pratiques obscures dans leur application. L'impolitique et l'imposture politiques étant devenues les maîtres mots dans la gestion des affaires publiques en Afrique, elles ne peuvent que conduire, selon J. Munyabeni, à la criminalisation et à l'illégitimation de l'Etat¹.

¹ J. MUNYABENI NYEMBO, *Regard sur l'exercice du pouvoir dans la dynamique de l'édification de l'Etat en RDC (1960-2017)*, Bruxelles, Les Editions du Pangolin, 2020, p. 295.

L'Afrique subsaharienne semble être la victime expiatoire de tous ces maux qui la rongent au plus haut degré. Cette partie du continent au sud du Sahara est restée le ventre mou des malheurs qu'éprouve l'Afrique par manque d'hommes providences au sommet de l'Etat. Tous les malheurs africains (coups d'Etat, guerres interétatiques, guerres civiles, terrorisme, crises migratoires, démocratie et droits de l'homme, conflits identitaires, etc.) y trouvent un terrain plus fertile pour leur développement.

La République du Mali et la République Démocratique du Congo peuvent être de bons exemples pour illustrer tous ces malheurs tant décriés en Afrique au Sud du Sahara. Ces deux pays sont en proie, depuis 1960, date à laquelle ils ont accédé à la souveraineté nationale et internationale, à une instabilité politique qui, au gré des années, a provoqué des conflits armés parmi les plus meurtriers du continent. D'ordre politique au départ, ces conflits ont dégénéré et ont atteint les couches populaires en se transformant en conflits identitaires et communautaires. Ce qui impacte négativement sur le développement local des entités touchées.

Le Mali, par exemple, connaît quatre grands moments de conflictualité menés par des rébellions nordistes aux visées séparatistes : de 1963 à 1964, de 1990 à 1996, de 2006 à 2009 et de 2012 à 2013². La non reconnaissance, par Bamako, des particularités du Nord devant doter cette partie du Mali d'un statut particulier qui lui permet de se développer à la manière du Sud du pays, reste la principale cause qui pousse les séparatistes à revendiquer l'autodétermination. Les conséquences de ces rébellions sont fâcheuses : la méfiance entre le Nord et le Sud, l'insécurité généralisée, la radicalisation et la transnationalisation des groupes armés, l'accroissement du sous-développement au Nord, d'où la nécessité d'un renouveau politique en vue d'une paix durable pour le développement du pays.

² A. BOUTELLIS et M.-J., ZAHAR, « Un processus en quête de paix : Les enseignements tirés de l'accord inter-malien », *International Peace Institute*, New York, janvier 2018, p. 5-6.

Ce tableau sombre en événements est quasi identique pour la RDC. Dans ce pays subsiste aussi d'épouvantables situations consécutives à l'instabilité politique au pays depuis son indépendance, en juin 1960. Ces situations qui vont des mutineries aux guerres civiles à répétition, en passant par des tentatives de sécession, des agressions extérieures camouflées en rébellions, ont fait de l'Est du pays une région à haut risque sécuritaire. Dans cette région, prospèrent aujourd'hui plusieurs groupes armés locaux et étrangers aux objectifs souvent opposés et/ou croisés, qui terrifient les villes et collectivités locales tout en condamnant plusieurs de leurs habitants à une vie de détresse et d'autres à choisir la route des migrations.

Des efforts déployés dans ces deux pays pour mettre fin à ces conflits ne permettent pas d'en juguler par manque de moyens appropriés. Ce qui prouve l'effondrement de l'Etat en Afrique. Pour le Nord du Mali comme pour l'Est de la RDC, les processus de paix correspondent aux vagues de rébellions dans le pays. Il sied de préciser que ces processus se sont déroulés en plusieurs phases, du fait de la complexité des questions en discussion et du comportement souvent intransigeant des acteurs. Cette instabilité socio-politique à la base des conflits armés récurrents a eu des incidences incalculables sur la vie de l'Etat dans ces deux pays d'Afrique francophone, allant jusqu'à y entamer l'unité nationale. Cette désunion s'est présentée comme la plus grande conséquence de cette instabilité sociopolitique étant donné qu'elle a réussi à diviser les peuples maliens et congolais, et les mécontents radicaux, en connivence avec l'étranger, ont décidé de prendre les armes contre leurs républiques respectives. Tel est le cas des touareg au Nord du Mali et des Tutsi à l'Est de la RDC.

Partant de ce qui précède, ce papier n'a pas la prétention d'étudier les causes des conflits au Mali et en RDC, conflits qui sont, à notre humble avis, des sujets déjà analysés par plusieurs études spécialisées. Il procède, en revanche, à la comparaison des enjeux et positions des acteurs dans ces conflits (I). Ensuite, il décrypte les pratiques des processus de paix dans les deux pays en se focalisant sur leurs mérites et leurs faiblesses et en insinuant leur impact sur le développement au Nord du Mali et à l'Est de la RDC (II). Enfin, il se clôture par une proposition théorique en s'interrogeant sur un avenir radieux

susceptible de booster un développement durable tant au Mali qu'en RDC (III).

I. Les acteurs dans la dynamique des conflits au Mali et en République Démocratique du Congo : enjeux et positions

En analysant les enjeux et les positions des acteurs dans la dynamique de conflits armés au Mali et en RDC dans ce premier point, nous voulons d'abord ressortir, aussi bien pour le Mali que pour la RDC, les enjeux et positions des acteurs que nous jugeons de traditionnels. Ensuite, les enjeux et positions des groupes armés identitaires nationaux et étrangers et, enfin, ceux des acteurs régionaux, à savoir les Etats voisins. Les organisations régionales et sous-régionales citées ne jouissent pas d'une analyse approfondie.

A. Enjeux et positions des acteurs traditionnels

1. Les Forces armées maliennes « FAMA » et les Forces armées de la RDC « FARDC »

Les Forces armées maliennes et les Forces armées de la RDC ont pour mission principale, à l'instar de toutes les armées du monde, la défense de l'intégrité territoriale de leurs pays respectifs et la sécurité des personnes et de leurs biens. C'est à ce titre qu'elles participent aux combats contre les ennemis déclarés de leurs pays. Les forces armées maliennes, en exerçant leurs missions régaliennes, ont empêché les touareg d'atteindre leurs aspirations sécessionnistes, certes, avec l'appui de leurs partenaires traditionnels, dont la France, la CEDEAO, l'UA, l'ONU, etc., qui viennent souvent en rescousse à cette armée souvent en perte de vitesse devant ses adversaires à cause de l'impéritie de l'Etat et de la corruption qui a gangréné son corps.

Face au cycle de violences de 2012 qui ont partitionné le pays en deux, laissant le Nord aux mains des rebelles et djihadistes, cette armée nationale s'est montrée très faible et inefficace faute des moyens conséquents à la hauteur du défi en face. Raison pour laquelle une réforme visant son renforcement et ses capacités d'intervention a été mise en place. Le recrutement de près de 10 000 hommes entre

2013 et 2019 vise à gonfler les effectifs³. La question qui reste posée est celle de savoir si ces effectifs sans équipements et une bonne qualité de renseignement militaire pour le Mali constituent une réponse idoine.

Les sources concordantes maliennes accusent le président ATT qui, du reste, est militaire, d'avoir ruiné l'Armée malienne pour n'avoir pas osé renouveler ses équipements et l'adapter à l'évolution de la situation dans le pays⁴. D'où le besoin d'une refonte pour la rendre plus professionnelle et républicaine capable de redonner confiance à tous les Maliens. Pour leur part, les Forces Armées de la RDC tirent ses racines des Forces publiques au temps de l'Etat Indépendant du Congo. La Constitution de 2006 reconnaît également à cette armée la défense de l'intégrité du territoire national et les frontières. Cette mission doit être réalisée en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les forces d'agression pour assurer la sécurité et l'intégrité du territoire ainsi que la vie de la population. En qualité d'acteur principal dans les conflits que le pays connaît depuis les années 1960, cette armée est intervenue contre les deux sécessions et la rébellion de P. Mulele entre 1960-1963, avant de s'aligner sur plusieurs fronts de combat à l'Est du pays à partir de 1964. Les Forces armées de la République Démocratique du Congo, selon J.-J. Wondo⁵, de 2005 à 2013, ont connu 5 plans de réforme, et tous n'ont pas apporté des résultats attendus, faute principalement de manque de volonté politique au sommet de l'Etat et de l'instabilité sécuritaire à l'Est du pays.

³ IBRAHIMA BAYE, « Mali : grande opération de recrutement dans l'armée », *La Tribune*, disponible sur : <https://afrique.latribune.fr/politique/2017-05-11/mali-grande-operation-de-recrutement-dans-l-armee-710603.html>, consulté le 14 septembre 2020.

⁴ Voy. Ch. CHATEROT, « Une armée malienne tombée en ruines », *Le monde*, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/02/04/une-armee-malienne-tombee-en-ruines_1826625_3212.html, consulté le 14 septembre 2020.

⁵ J.-J. WONDO, « Le plan de réforme révisé 2013-2025 des FARDC. Base pour la création d'une armée professionnelle », avril 2019. Disponible sur <https://desc-wondo.org/le-plan-de-reforme-revise-2013-2025-des-fardc-base-pour-la-creation-dune-armee-professionnelle-jj-wondo/>, consulté le 14 septembre 2020.

Le plan stratégique de 2005-2010 a consisté dans un brassage dans l'armée, c'est-à-dire à la fin de la guerre ; il a fallu mettre seulement ensemble les forces armées congolaises FAC et les rebelles. Cette réforme a permis l'infiltration de l'armée congolaise au plus haut niveau. Il est d'ailleurs la cause des multiples problèmes que connaît cette armée ces jours.

Le plan de réforme de 2009-2025, qui portait l'espoir du pays pour qu'enfin il se dote d'une armée à la taille du pays fut dévoyé et abandonné par manque toujours de volonté politique au sommet de l'Etat (stratégie de pourrissement). Ce plan a été révisé à mi-parcours en 2013 sans avoir été mis en application. A en croire Wondo, l'actuel plan stratégique révisé qui va de 2013/15 à 2025, élaborée sous l'impulsion de l'ancien chef d'état-major général, Didier Etumba, général en retraite, connaît déjà des difficultés aussi dans sa mise en œuvre⁶.

Si les 18 ans de règne de Joseph Kabila ont été très chaotiques dans la construction des forces armées congolaises, c'est parce qu'il avait délibérément refusé de pratiquer les réformes engagées. Aujourd'hui, l'espoir des Congolais se trouve être l'actuel président, Felix Antoine Tshisekedi Tshilombo, issu d'une opposition politique radicale, pour appliquer ces réformes en veilleuse. Seulement, cette application stricte permettra à la RDC de se doter d'une armée professionnelle et très aguerrie, capable de relever le défi sécuritaire de ce géant d'Afrique subsaharienne.

Les armées maliennes et congolaises, malgré les guerres à répétition auxquelles elles font face depuis leurs existences, ont continué à bénéficier d'une gestion calamiteuse. Jamais ces armées n'ont gagné seules une guerre sans appuis extérieurs (pays amis et forces multinationales d'imposition ou de maintien de la paix). Au lieu de saisir ces moments de guerre pour leur renforcement en investissant dans les équipements militaires et procéder à leur

⁶ Voy. J.-J. WONDO, *op. cit.*, Disponible sur <https://desc-wondo.org/le-plan-de-reforme-revise-2013-2025-des-fardc-base-pour-la-creation-dune-armee-professionnelle-jj-wondo/>, consulté le 14 septembre 2020, et FAMUYA WALESIA, « Analyse et réflexion sur la crise au Mali », *Convergence africaine pour le renouveau-Afriki Lakuraya*, Centre d'études politiques, 2012, p. 14.

modernisation, ces armées sont gangrenées par la déliquescence couplée à la politisation, au népotisme, à la corruption et détournements depuis des années⁷. C'est cette déliquescence qui consista le bol des déroutés vécues par ces armées face aux rébellions et autres groupes armés depuis 1990. Aujourd'hui, les caractéristiques communes de ces deux armées font état, non seulement d'incapacité à défendre l'intégrité de leurs territoires nationaux respectifs, mais aussi, elles sont rongées par des divisions basées sur des identités et le degré élevé de leur infiltration par les pays voisins. Ce qui justifierait leur inertie vis-à-vis de l'ennemi.

2. *Les touareg maliens et les Tutsis congolais : acteurs séculaires dans les conflits au Mali et en RDC*

La rébellion dite touarègue est l'apanage du peuple touareg. Le mot Touareg vient de *Targa*, oasis du Fezzan d'où les touareg seraient originaires. Ils se désignent eux-mêmes par les termes de *Kel Tamashek* –ceux qui parlent Tamashek– ou *Kel Taggelmust* –ceux du voile– en arabe : *Mulith themin*. Leur langue, le Tamashek (berbère du sud) est pourvue d'une écriture alphabétique, les *tifinagh*. Cette langue appartient au groupe hamite qui inclut également les langues couchitiques d'Afrique de l'Est (copte, Galla d'Ethiopie et du Kenya, Somali)⁸. Les touareg sont un très grand peuple situé au centre du Sahel-Sahara, du Maghreb à l'Afrique subsaharienne sur des reliefs des massifs montagneux d'Air, Tassili des Ajjer, Hoggar, Adrar des Ifoghas, etc.

Il compte près de deux millions d'individus éclatés depuis 1960 entre cinq pays à savoir l'Algérie, la Libye, le Niger, le Mali et le Burkina Faso. Cette zone d'influence touareg est un espace d'environ 2,5 millions de km² au cœur du Sahara central dans la partie sud de l'Algérie, autour du Tassili de Ajjer et des villes d'In Salah, Djanet et Tamanrasset au Nord du Mali et à l'Est du Niger, autour de Bilma et

⁷ *Ibidem*.

⁸ E. BERNUS, « Les touareg, traditions nomades et réalités du désert », *Clio*, disponible en ligne sur https://www.clio.fr/BIBLIOTHEQUE/les_touareg_traditions_nomades_et_realites_du_desert.asp, consulté le 5 septembre 2020.

Agadoz. Ce positionnement sur plus de quatre pays justifie l'aspect transnational touareg. Les Touareg se divisent en trois classes : les nobles (éleveurs de chameaux), les vassaux (éleveurs de chèvres) et les esclaves noirs africains, appartenant à l'origine à des ethnies du Sud (l'esclavage fut déclaré illégal par les Français au début du siècle dernier)⁹.

Ce peuple, sans limites socioculturelles entre eux dans les pays précités, a du mal à se restreindre dans des limites tracées politiquement par Berlin. Raison pour laquelle, du moins en ce qui concerne ceux du Mali, leurs leaders ne cessent de réclamer une indépendance politique qui, pour eux, serait une solution à la question d'Etat malien sans nation.

Acteur séculaire –traditionnel– dans le conflit malien, les touareg, à la veille des indépendances en Afrique francophone durant les années 1950, avaient brandi des vibrants souhaits pour leur autodétermination. N'ayant pas eu gain de cause le 20 septembre 1960, jour de l'indépendance du Mali, ils décidèrent donc d'entrer en conflit ouvert avec le nouvel Etat malien et le vouloir se séparer de lui hantant, depuis leurs esprits. En 1962 débutèrent des attaques, quoique de moindres ampleurs, contre l'Etat malien avant de prendre, en 1963, un sérieux virage de rébellion aguerrie. Cette aventure fut anéantie par la force de feu sous le président Modibo Keïta soutenu par certains de ses voisins et principalement par l'Union soviétique.

La deuxième rébellion touarègue s'est réalisée dans des conditions presque identiques que celles de la première. Notamment celles liées à la fin d'une époque –la Guerre froide– qui inaugura une nouvelle ère politique en Afrique. Il s'agit du vent de la démocratie. Les touareg, par rapport à ce contexte, saisissent cette occasion en menant une énième insurrection en juin 1991 jusqu'en 1992. Cette période coïncide avec l'expulsion de l'Algérie de plus de 10 000 touareg maliens, et du retour des combattants touareg maliens issus des régiments spécialisés dissouts de l'armée libyenne¹⁰. Ce qui permit aux touareg

⁹ R. ATALLAH, « La révolte des touareg et le coup d'État au Mali », *Air and Space Power Journal, Afrique & Francophonie*, 1^{er} trimestre 2013, p. 67.

¹⁰ R. ATALLAH, *op.cit.*, p. 68.

de mener une rébellion plus au moins bien organisée et bien équipée que la première. Leur chef fut un ancien combattant de l'Armée libyenne, Iyag Ag Ghali, patron de l'actuel groupe Ansar Dine (Défendeurs de la foi, de l'islam). Par la suite, les touareg qui s'étaient fragmentés en plusieurs mouvements à cause des dissensions identitaires internes se coalisèrent, en prélude des discussions politiques avec le gouvernement du Mali, en Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad. Les rébellions de 2006-2009 et 2012-2013, quoique menées principalement par les touareg, connurent la participation d'autres groupements ethniques voisins, dont les Arabes, les Maures et les Peuls.

Pour leur part, les Tutsis, peuple nomade aux ambitions guerrières identiques aux touareg, sont répartis dans plusieurs pays d'Afrique centrale et orientale. Originaires du nord-Est de l'Afrique, ils ont gagné le sud-est du continent par vagues migratoires et infiltrations. A la différence des touareg, ils sont parsemés dans de grandes masses bantoues d'Afrique orientale et centrale où ils représentent à peine 10 % de la population.

Leurs traits caractéristiques les rapprocheraient des Mbororo vivant dans la transhumance entre le Soudan du sud, la RCA, la RDC et l'Ouganda ; des Galla d'Ethiopie, aux Hamites ou Chamites, peuples de la Cornes d'Afrique (Ethiopiens, Somalis, etc.), d'Afrique du Nord (Berbères et touareg) et des Canaris (Gouaches) ; et beaucoup plus moins aux nilotiques établis dans le bassin du haut Nil (Soudan méridional)¹¹.

Ces deux communautés d'Afrique subsaharienne, aux caractéristiques et origines quasi identiques, sont des acteurs traditionnels dans les conflits qui ravagent le Nord du Mali et l'Est de la RDC. Ils ont été à la tête d'affiche dans toutes les rébellions depuis 1963 pour les touareg et les années 1990 pour les Tutsi et en sont les principaux instigateurs. Leurs réclamations territoriales étant aussi quasi identiques, même si elles sont voilées et variantes pour les

¹¹ ADNAN HADDAD, *Pistes de réflexions sur : les causes extérieures et internes des conflits dans la région des Grands Lacs. Ca s de la guerre dans la RDC*, PUL, 1999, p. 40-41.

Tutsis congolais (la création d'un tutsi land, empire Hima Tutsi, des entités administratives au Congo : territoire de Minembwe, une chefferie de Bijombo, la commune de Minembwe), les Mouvements et Fronts unifiés de l'Azawad « MFUA » et le Mouvement national pour la libération de l'Azawad « MNLA », au Mali, sont des créations touareg comme le sont l'AFDL, le RCD, le CNDP et le M23 pour les Tutsis en RD Congo. Rien alors ne nous empêche d'affirmer que les rébellions menées par les touareg au Mali et celles des Tutsi en RDC seraient les principales sources d'instabilité actuelle dans ces deux pays. Elles sont à la base de graves violations des droits humains qui s'y commettent et ont permis l'exacerbation des problèmes ethniques entre communautés locales, sources de la multiplication des groupes armés locaux en action au Nord du Mali et à l'Est de la RDC.

Par déduction logique, l'insécurité séculaire observée à l'Est de la RDC et au Nord du Mali est non seulement causée par l'incapacité de deux Etats à répondre aux demandes de leurs habitants respectifs et l'impuissance de leurs armées à mater les rebelles. Mais aussi et surtout aux agendas individuels et collectifs des leaders touareg pour le Nord du Mali et des Tutsi pour l'Est de la RDC appuyés par les Etats voisins et lointains.

B. Les groupes armés locaux et étrangers : conséquence logique des rébellions touarèg et tutsies au Nord du Mali et à l'Est de la RDC

Il est évident que, lorsque dans un conflit armé, aucune partie ne prend de l'ascendant sur l'autre, des querelles internes liées aux identités des uns et des autres autour du contrôle des intérêts partagés apparaissent. Si le conflit a lieu dans une zone frontalière, sa pérennisation permet aux moins aguerris à se faire aider par d'autres, étrangers ou pas. Telle est la situation aujourd'hui au Nord du Mali et à l'Est de la RDC. Dans ces deux lieux, suite à l'aspect séculaire des conflits qui les accablent depuis les années 1960, se développent plusieurs groupes armés sur base identitaire se réduisant jusqu'aux souches locales des communautés ethniques. Ces groupes arrivent à tisser des alliances entre eux contre d'autres au prorata de leurs affinités liées soit à la langue, à la morphologie et même à la religion.

Ainsi, les Maiï maiï en RDC sont considérés comme premiers acteurs locaux des conflits sévissant à l'Est du pays. Ce groupe armé, opposé depuis 1990 à l'hégémonie tutsie en RDC, tire ses origines dans la première rébellion de l'histoire de la RDC, Simba-Mulele (1963-1964). Il est composé presque exclusivement des Bantous qui pensent que les Tutsis sont des étrangers et, par conséquent, doivent retourner chez eux ou bien accepter de vivre en RDC comme tout le monde sans chercher à dominer les autochtones.

Cette thèse est plus en vue dans la province du Sud-Kivu où les populations autochtones Bafuliiru, Babembe, Banyindu et Bavira taxent les Tutsi comme des étrangers rwandais. Les Maiï maiï se disent être défenseurs de l'intégrité territoriale de leur pays contre les envahisseurs tutsis aux ambitions démesurées. Ils ont été à la base de l'échec de la rébellion du RCD de 1998 en organisant des attaques contre leurs camps, les obligeant ainsi à faire face à plusieurs fronts à la fois. A cause d'eux, les différentes rébellions tutsies ont manqué l'adhésion des populations majoritaires, faisant d'eux ni plus ni moins des forces d'agression qui ne visent qu'à balkaniser la RDC et annexer sa partie Est principalement au Rwanda.

En face de ces groupes maiï-maiï, on trouve des milices d'expression rwandaise au Nord et au Sud Kivu et celles d'obédience hema dans l'Ituri. Les Gumino et Twirgwaneho protégeant localement les intérêts tutsis et les Nyatura, une milice hutue d'expression rwandaise établie dans le territoire de Kalehe au Sud Kivu et majoritairement dans le Nord Kivu, sont dans une lutte acharnée avec les maiï-maiï pour le contrôle des ressources locales, des terres¹² et de positionnement politique. La prise d'armes par les miliciens maiï-maiï s'est faite en réponse aux exactions et actes d'extermination des autochtones par les immigrés Banyarwanda et Barundi durant les guerres de l'AFDL, du RCD, du CNDP et du M23 sous forme d'autodéfense populaire¹³ ;

¹² F. MUNENGE MUDAGE, *Circulation et intégration des migrants dans la région des Grands Lacs. Problèmes et perspectives d'une gouvernance migratoire entre les Etats*, Thèse de doctorat, FSSPA, UNILU, 2018, p. 290-296, inédite.

¹³ *Ibidem*, p. 296.

même si, aujourd’hui, l’enjeu a été manipulé et dévié à cause de l’enlèvement du pays par manque de l’autorité de l’Etat.

Au Mali, le tableau des groupes armés locaux se présente quelque peu sous une autre forme, car difficiles à saisir, mais produisant, à l’instar de ceux de la RDC, des conséquences identiques sur les communautés locales. Il s’agit des groupes armés de la contrebande qui ont profité de la situation chaotique au Nord du Mali pour se former et/ou s’y installer. Chaque ethnie au Nord du Mali est répartie de manière assez territorialisée sur plusieurs pays comme c’est d’ailleurs le cas à l’Est de la RDC. La protection des intérêts particuliers pour chacune d’elles est devenue l’objectif principal en créant son propre groupe armé. Désormais tous les groupes armés au Nord du Mali et à l’Est de la RDC sont constitués et bâtis autour des communautés. On remarque une composition et recomposition chaque fois qu’un enjeu politique est en vue. Notamment en cas de négociations de paix, devenues dans ces deux pays des moments propices pour récompenser les seigneurs de guerre, tout en jetant dans les oubliettes l’ensemble d’actes criminels, cruels et dégradants commis sur les paisibles citoyens.

La présence des groupes djihadistes (AQMI, Ansar Dine, MUJAO, Al-Mourabitoun) dans la région du Nord Mali aurait permis à désorienter les groupes armés locaux qui s’adonnent désormais, pour subsister, à une économie informelle et criminelle. La porosité des frontières, les liens ethniques et l’éloignement avec la capitale, à l’instar de la distance qui sépare Kinshasa et l’Est de la RDC, sans aucune infrastructure de liaison adéquate, ont favorisé l’échange avec les pays voisins devenus principaux fournisseurs de denrées¹⁴ et autres produits de première nécessité. Ces groupes extrémistes, composés presque entièrement d’étrangers, à l’exception de Ansar Dine et MUJAO dominés par les touareg maliens, ont réussi à recruter

¹⁴ Observatoire de la prospective humanitaire, *Le contexte sécuritaire au Nord et Centre du Mali : Les jeux d’acteurs à l’horizon 2019*, IRIS, août 2018, p. 12. Disponible sur https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/08/RAN_WCA_MALI-VF-003.pdf, consulté le 25 septembre 2020.

des jeunes désœuvrés maliens intéressés par leur survie à l'activité de la contre-bande. L'alliance qui aujourd'hui représente une bonne partie de ces groupes est la Jamaat. Elle a été créée le 2 mars 2017 et comprend Ansar Dine, Al Mourabitoune et AQMI. La Jamaat, associée au groupe Etat islamique arrivé au Sahel en 2014, le MUJAO qui fut l'un des moteurs de l'insurrection de 2012, le HCUA, CPA, CMA, CMFPR 1 et 2, MAA, MAA2, GATIA, MPSA et autres, entretiennent de nombreux liens non officiels avec les pays frontaliers, à savoir la Mauritanie, l'Algérie, le Niger et le Burkina Faso¹⁵. Les mêmes liens sont très approfondis, côté congolais, entre les ADF-NALU, les FDLR, les FNL et RED Tabara installés à l'Est de la RDC avec l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi.

C. Les acteurs régionaux

Les acteurs régionaux qui, selon le contexte et la temporalité considérés interviennent directement ou indirectement dans les conflits au Mali et en RDC sont les Etats voisins et les organisations internationales. Leurs jeux et enjeux vont divergents selon l'intérêt et la motivation de chacun d'eux. Ce qui fait que certains soutiennent les régimes en place et d'autres décidément les rébellions, perpétuant ainsi un état de guerre sans limites.

Les pays voisins de l'Est de la RDC –Ouganda, Rwanda, Burundi, Tanzanie, Zambie mais aussi l'Angola– et ceux du Nord du Mali – Niger, Algérie, Mauritanie, Burkina Faso mais également la Libye non frontalier– participent, depuis les années 1960, directement ou indirectement, aux conflits dans ces deux pays. Si certains soutiennent les gouvernements en place (malien et congolais) selon l'évolution des enjeux sur le terrain, d'autres se rangent résolument derrière les rebelles. Même par une attitude de pourrissement de la situation, en prônant l'inaction contre les bastions des groupes rebelles sur leurs territoires, ou en jouant le double jeu : être à la fois derrière la rébellion et le gouvernement en place. Tels sont les cas de l'Algérie et

¹⁵ *Ibidem*, p. 16.

de la Libye vis-à-vis du Mali et du Rwanda et l'Ouganda face à la RDC.

Cette attitude des Etats est affirmée par Famuya Walesa qui note qu'au Mali, depuis 1990, les guerres déclenchées par les Touareg ont toujours eu des soutiens de certaines forces régionales, européennes et du Moyen Orient, non seulement pour leur supposée origine « berbère-musulmane » mais aussi pour leurs intérêts économiques et stratégiques¹⁶. Lorsque la Libye de l'ère Kadhafi décida de recourir aux Touareg en les enrôlant dans les rangs de ses forces armées en qualité de mercenaires, cet enrôlement s'était fait en contrepartie d'une promesse ferme par rapport à leurs ambitions dans le Nord du Mali. La formation militaire et idéologique qu'ils reçurent de la Légion islamique libyenne leur avait permis de déclencher la guerre de juin 1990 au Nord du Mali. Les mouvements transfrontaliers qu'ils entretiennent depuis des années avec les pays voisins qui vont jusqu'en Libye, pays non frontalier avec le Mali, sans qu'ils soient inquiétés ou traqués par les dirigeants de ces pays, suffiraient pour parler de soutien aux rebelles touareg.

L'Algérie qui partage 1 400 km des frontières avec le Mali s'est montrée beaucoup plus passive sur le terrain militaire par rapport aux activités que développent les djihadistes dans sa partie sud frontalière avec le Mali. Ce pays a brillé par son désintéressement vis-à-vis de l'AQMI qui s'est servi depuis longtemps de son territoire comme base arrière et son approvisionnement en ressources dans des attaques au Nord du Mali¹⁷. Aujourd'hui, le Sud algérien est devenu le lieu de replis de tous les groupes islamistes opérant au Nord et au Centre du Mali, y compris le MNLA. Ce qui justifierait sa position en dépit de la place privilégiée qu'elle occupe dans les processus de négociations paix au Mali.

L'assaut de grande envergure que le MNLA menant contre les forces armées maliennes en 2011-2012 frisait un complot bien machiné par la communauté internationale face au Mali. Il est difficile de

¹⁶ FAMUYA WALESA, « Analyse et réflexion sur la crise au Mali », *Convergence africaine pour le renouveau-Afriki Lakuraya*, Centre d'Etudes Politiques, 2012, p. 6.

¹⁷ *Ibidem*.

comprendre comment cette rébellion touareg est parvenue, dans un temps record, à conquérir Kidal, Gao et Tombouctou. Comment y est-elle parvenue et avec quels moyens ? Il est certes vrai que les rebelles ont reçu l'aide de certains pays de la région. Pour confirmer la position des pays de la région et d'autres dans la crise malienne, Famuya Walesa écrit : « Si la communauté internationale n'est pas intervenue pour arrêter les massacres, c'est que certaines forces étrangères, en accord avec les rebelles, ont privilégié la victoire du MNLA »¹⁸. Il poursuit en affirmant qu'en plus de l'aide de certains pays de la région, ces mouvements ont bénéficié du soutien d'officiels européens et du Moyen orient qui les instrumentalisaient¹⁹. Nous pensons que l'instrumentalisation venant du Moyen Orient visait la radicalisation de tous les groupes armés, car le caractère laïc du MNLA et son souci de vouloir proclamer la République de l'Azawad après la conquête du Nord du pays ne cadraient pas avec les visées des djihadistes radicaux qui voulaient avoir tout le Mali en Etat islamique où la "charia" serait d'application. Pouvons-nous confirmer que la communauté internationale fut derrière le MNLA pour n'avoir pas stoppé sa progression vers Gao et Tombouctou après la prise de Kidal ? Pourquoi est-elle vite intervenue après que la situation sur le terrain ne tourne en faveur des djihadistes qui avaient chassés le MNLA de toutes les grandes villes du Nord qu'il occupait ?

Il nous semble que la communauté internationale n'avait jamais eu pour idée d'arrêter la partition du Mali par le MNLA. En revanche, elle fut motivée par la crainte de voir le Mali basculer dans l'islamisme radical. Il importe d'ajouter que la transnationalité des groupes armés opérant au Mali et les positions souvent tranchées de certains Etats dans le conflit malien marquent sa régionalisation, à l'instar de la situation en RDC.

En RDC, cette régionalisation est justifiée, aujourd'hui, par des incursions et/ou des agressions, voire des entrées autorisées des armées des pays voisins (Ouganda, Rwanda et Burundi) et par l'implication régulière des armées des Etats voisins (le Rwanda,

¹⁸ FAMUYA WALESA, *op.cit.*, p. 9.

¹⁹ *Ibidem*, p. 10.

l'Ouganda, et le Burundi), pour soit traquer leurs groupes armés rebelles, soit prêter main-forte à leurs alliés en conflit avec Kinshasa. Plus au nord, nous avons signalé la présence des ADF-NALU, et des NRA qui occupent certaines parties du Nord Kivu, de l'Ituri et du Haut-Uélé et dont les objectifs initiaux ont changé et terrorisent, pillent la population et lui rendent la vie difficile.

Au Centre-Est, notamment dans les Kivu, les FDLR et Interahamwe, arrivés depuis le génocide rwandais de 1994, malgré la réduction de leur capacité de nuisance par des attaques et traques subies de la part des FARDC appuyées par la MONUSCO, continuent à semer la désolation à travers leurs exactions contre la population civile. A ces FDLR et Interahamwe, il faut ajouter les rebelles burundais de FNL et de RED tabara d'Alexis Sinduhije, retranchés dans les hauts et moyens plateaux d'Uvira, Fizi et Mwenga, qui ont comme objectif, attaquer un jour le Burundi et renverser le pouvoir actuel avec l'aide du Rwanda. Cette régionalisation des conflits maliens et congolais a eu comme conséquence l'implication des organisations régionales et sous régionales africaines dans ces derniers. Outre la présence de l'ONU, l'Union européenne, l'Union africaine, la CEDEAO au Mali et la CIRGL ainsi que la SADC en RDC ont joué et continuent à jouer des rôles très importants dans la transformation de ces conflits.

II. Processus de négociations de paix et défis au développement local au Nord du Mali et à l'Est de la RDC

D'ordinaire, dans plusieurs processus de paix, l'Etat a recours à l'option militaire en usant de la force pour imposer la paix quand elle est troublée ou en cas d'insurrection quelconque. Son échec dans l'imposition de cette paix le pousse généralement à recourir à des solutions négociées, lesquelles font partie des choix des Etats. Dans le contexte malien et RD-congolais, les deux processus de recherche de la paix ont été mis en application depuis les années 1960, pour tenter de trouver des issues favorables à la paix, particulièrement dans le Nord du Mali et à l'Est de la RDC. Cependant, l'impuissance de leurs forces armées respectives à vaincre les rébellions successives

survenues après la guerre froide a fait que la voie de négociations soit la plus envisagée, même devant les petits groupes armés tribaux de faible capacité militaire.

A. Processus de paix maliens et congolais : pratiques et logiques

Le Mali a vécu quatre grands moments de rébellions dans le Nord du pays, mais n'a cependant connu que trois grands processus de négociations de paix répartis en plusieurs rounds. Le premier processus comprend la période qui va de 1990 à 1996. Il voulait mettre un terme à la deuxième vague de rébellions touarèg. A l'issue des négociations d'Alger, le premier accord dit de Tamanrasset fut signé le 6 janvier 1991. Etant donné qu'il accordait plus d'avantages aux rebelles, il n'a pas été révélé au grand public par crainte des possibles soulèvements dans le Sud. Cet accord n'a pu être exécuté à cause du coup d'Etat intervenu le 26 mars 1991²⁰ dirigé par le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré qui renversa le général Traoré. Toutefois, Amani Toumani Touré ne sera pas l'homme de la situation au Nord du Mali. Avec l'aide de la Mauritanie et de la France, le gouvernement malien s'assure l'aide de l'Algérie pour des nouvelles négociations. Les rebelles qui s'étaient scindés en quatre groupuscules après l'accord avorté de Tamanrasset acceptèrent quand même, sous la pression internationale, de fusionner en une alliance (la coordination des Mouvements et Front unifiés de l'Azawad) pour être en mesure de bien négocier²¹. Le 11 avril 1992, les négociations accouchèrent d'un sourire : le Pacte national, un document destiné à redéfinir une nouvelle relation entre le Nord et le Sud du Mali fut signé à Bamako.

Le deuxième processus de négociation de paix va de 2006 à 2009. Il est consécutif à la troisième vague de rébellions dans le Nord du Mali. Sur demande des autorités maliennes et autres partenaires du Mali,

²⁰ NAFFET KEITA, « L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, entre euphorie ou doute, la paix en signe de traces », FIS, 2018, p. 15. Disponible en ligne sur <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pssc/14325.pdf>, consulté le 18 septembre 2020.

²¹ A. BOUTELLIS et M-J., ZAHAR, « Un processus en quête de paix : Les enseignements tirés de l'accord inter-malien », *International Peace Institute*, New York, janvier 2018, p. 6.

l'Algérie accepta une fois de plus, de conduire de nouvelles négociations de paix entre Bamako et les rebelles nordistes. Après d'âpres discussions, rebelles et gouvernement malien signèrent, le 4 juillet 2006, un nouvel accord à Alger, accordant au Nord une plus grande autonomie politique et davantage de fonds destinés au développement²².

L'inapplicabilité de ce dernier accord, pourtant porteur d'espoirs, a de nouveau entraîné, en 2012, le Mali dans une nouvelle guerre, la plus dangereuse et chaotique que les précédentes. Ce processus de paix se déroule en trois grandes étapes de négociations complémentaires. D'abord, l'étape de Ouagadougou ayant été sanctionnée par un accord dit « préliminaire » entre le gouvernement intérimaire malien et deux groupes rebelles touareg (MNLA et HCUA), le 18 juin 2013, sous la médiation onusienne. Cette étape décisive en vue d'un dialogue beaucoup plus inclusif avait pour but principal de calmer les esprits des belligérants pour permettre au pays d'organiser les élections présidentielles et parlementaires²³ en exigeant un cessez-le-feu. Ensuite, l'étape des négociations d'Alger, entamée après la débâcle de l'armée, sous l'égide, une nouvelle fois de plus, de l'Algérie, cette fois-ci avec l'ONU, l'UA, la CEDEAO, l'UE, l'OCI, le Burkina Faso, le Tchad, la Mauritanie, le Niger et le Nigeria comme co-médiateurs.

Cette étape se déroula en phases successives au prorata de l'évolution de la situation sur le terrain, car très volatile. A. Boutellis et M.-J. Zahar²⁴ en ont retenu cinq : i) l'adoption de la feuille de route définissant les principes directeurs ; ii) les auditions des représentants de la société civile désignés par les belligérants et l'obstacle lié au choix du régime politique à adopter pour l'Etat malien (le fédéralisme ou la décentralisation, le statut de l'Azawad, etc.) ; iii) l'adoption du document de principes intitulé « Éléments pour un accord de paix et de réconciliation au Mali » ; iv) le projet d'accord obtenu dans un

²² Accord d'Alger pour la restauration de la paix, de la sécurité et du développement dans la région de Kidal, signé à Alger le 4 juillet 2006. Texte français intégral, disponible en ligne sur <http://peacemaker.un.org/mali-accordalger2006>.

²³ A. BOUTELLIS et M.-J. ZAHAR, *op. cit.*, p. 12.

²⁴ *Ibidem*, p. 18-24.

climat très tendu et d'accusations mutuelles ; v) la formalisation d'accord et paraphes. Cette dernière phase a inauguré l'étape de la signature de l'accord lors d'une cérémonie officielle prévue à Bamako le 15 mai 2015. Elle eut finalement lieu en deux « gongs » sous une pression internationale ; d'abord la Plateforme et le gouvernement signèrent l'accord à la date prévue ensuite la Coordination, le 20 mai 2015, par son chef Sidi Brahim Ould Sidatt.

Comme le Mali, la RDC a enregistré trois principaux processus de paix résultant des trois dernières guerres de l'Est, commanditées par Kigali et ses alliés ougandais et burundais, (RCD, CNDP et M23). Le premier processus qui va de 1998 à 2003 paraît être le plus compliqué des processus de paix congolais. Celui-ci a connu plusieurs rebondissements en raison de l'intransigeance des acteurs justifiée par des positions qu'ils occupaient sur le terrain.

Le RCD-Goma et le MLC de J.-P. Bemba possédaient les deux tiers du territoire congolais, situation qui n'est pas loin de celle que créa le MNLA au Nord du Mali, en janvier 2012. Long processus et à plusieurs facettes, il commence par les négociations de Lusaka de 1999 et se termine par celles d'Afrique du Sud, débutées en février 2002. Les négociations de Lusaka ont constitué un préalable au dialogue inter-congolais car, elles consistaient à un cessez-le-feu entre belligérants. Le sommet des chefs d'Etat et de gouvernements des pays de la région, tenu du 26 au 27 juin 1999 à Lusaka pour préparer ces pourparlers, s'est tenu sous tensions car les belligérants continuaient à se battre pour le contrôle des points et des villes stratégiques avant d'entamer le dialogue dans la foulée. A la fin on aboutit, le 10 juillet 1999, à la signature d'un accord dit de « Cessez-le-feu de Lusaka ». Cet accord projetait l'ouverture d'un dialogue national qui réunirait toutes les forces politiques et sociales du pays. Il se tient à Sun City en Afrique du Sud, du 25 février au 19 avril 2002. Mais avant cela, une longue péripétie d'événements non anodins, tous liés à la méfiance entre acteurs émailla le processus. Une série des rencontres dites pré-négociations afin de baliser la route eurent lieu. La rencontre d'Addis-Abeba du 15 octobre 2001, initialement prévue comme début des pourparlers, devait alors se pencher sur des questions techniques balisant la route d'une tenue apaisée du

dialogue inter-congolais. Avant ce grand rendez-vous, voire après, des consultations internationales eurent lieu dans plusieurs villes et capitales du monde (New York, Nairobi, Abuja, etc.). Celles tenues à Gaborone en août 2001, sous l'égide du médiateur en chef Ketumile Masire, ont été déterminantes. Elles aboutirent à un acte d'engagement entre belligérants, lequel acte permit de vider plusieurs questions restées pendantes depuis Lusaka en statuant sur le nombre de participants, l'ordre du jour, le règlement intérieur, la date et le lieu²⁵.

Grace à cet acte d'engagement, le dialogue inter-congolais s'est donc tenu à Sun City en Afrique du Sud après le rendez-vous manqué d'Addis-Abeba. Son déroulement va être émaillé de beaucoup de blocages résultant parfois de l'impréparation politique, des accrochages sur le théâtre des combats mais surtout des enjeux des acteurs sur l'issue du dialogue. Malgré ces atermoiements, un accord partiel fut signé entre le MLC et le gouvernement de Kinshasa, accord auquel la société civile et la majorité de l'opposition politique se rallièrent après, excluant ainsi le RCD-Goma, pourtant principal groupe rebelle qui dénonça immédiatement cet accord. Dans cette dénonciation, il sera rejoint par l'UDPS d'Etienne Tshisekedi, principal parti d'opposition en RDC à l'époque, la dynamique pour une transition neutre de Raphael Katebe Katoto et quelques autres formations politiques dont le Mouvement national congolais/Lumumba de François Lumumba. Avec le soutien d'un Rwanda fort militairement, ils créèrent l'Alliance pour la sauvegarde du dialogue inter-congolais « ASD » qui n'avait pour objectif clé, que la revendication d'un accord global et inclusif. Cet accord, conclu dans la douleur à Sun City, fut signé le 16 décembre 2002 à Pretoria en Afrique du Sud, sanctionnant ainsi la fin de la deuxième grande guerre de la RDC.

²⁵ LUDO MARTENS, « Analyse de l'Accord de Lusaka et de ses pièges. Les plans américains pour la division et la mise sous tutelle du Congo », (Version 5 août 2000 du texte du 27 septembre 1999), disponible en ligne sur <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/5172/2479.pdf?sequence=1>, consulté le 22 juillet 2020.

Le deuxième processus de négociations de paix est celui qui visait mettre fin à la rébellion du CNDP dans la province du Nord Kivu. Ce processus avait commencé par la conférence de paix de Goma, convoquée par le gouvernement congolais en janvier 2008, avec l'appui de ses partenaires traditionnels, juste après sa défaite militaire face au CNDP. Elle a rassemblé, du 6 au 24 janvier 2008, plus de 1 500 délégués de toutes les communautés et classes sociales du Nord et Sud Kivu. Son objectif global fut de mettre autour d'une table les différents protagonistes afin qu'ils contribuent à la restauration de la paix dans cette région. A la fin des pourparlers, les délégués avaient signé un acte d'engagement pour la cessation des hostilités.

Cet acte permit l'intégration de 22 groupes armés dans l'armée nationale, témoignant ainsi du fort désir au niveau local de mettre fin aux affrontements²⁶. Cet accord de Goma est de deux ordres. Le 1^{er} fut fait le 23 janvier 2008, entre le gouvernement de la RDC et tous les groupes armés présents à Goma, y compris le CNDP. Ce dernier, appuyé par le Rwanda, avait boycotté cet accord, parce que, disait-il, celui-ci favorisait les groupes armés Mai-Mai et les questions des FDLR et des réfugiés Congolais ne furent pas clairement définies.

En réponse, ils décidèrent donc de lancer de nouvelles opérations militaires de grande envergure qui provoquèrent un déplacement massif des populations civiles, créant par ce fait même une crise humanitaire grave dans les zones des combats. Soucieuses de l'ampleur de la situation, l'ONU et l'UA désignèrent Olushgun Obasanjo et William Mkapa comme co-facilitateurs, pour assurer une énième médiation entre le CNDP et le gouvernement de la RDC. Dans ce cadre, plusieurs sessions vont être organisées à Nairobi (Kenya) et à Goma (RDC) sous leurs auspices et elles aboutirent à la conclusion d'un autre accord à Goma, le 23 mars 2009. Dans cet accord, les belligérants avaient réitéré leurs engagements aux différents accords signés sur les plans bilatéraux et multilatéraux par les Etats de la région, y compris celui de Goma auquel le CNDP avait renoncé auparavant. Enfin, le processus qui va de mai 2012 à décembre 2013

²⁶ R. MINANI, « Un chantier inachevé, balise pour la paix dans la région des Grands Lacs », *Bulletin de la sécurité africaine*, n° 21, juillet 2012, p. 5.

visait à mettre fin à la guerre du M23. Celui-ci se déroule à double vitesse à cause de la complexité de la situation sur le terrain, aggravée par la méfiance entre les Etats de la sous-région.

D'une part, il y a les négociations entre les chefs d'Etat et des gouvernements de la sous-région en vue de mettre fin aux soutiens extérieurs supposés en faveur du M23. Elles aboutirent à un accord-cadre dit d'Addis-Abeba, conclu en février 2013, qui par définition, est conclu entre partenaires sociaux, servant de modèle à des accords ultérieurs plus détaillés. Cet accord est l'initiative du secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon, et rentre dans les obligations des Nations unies, conformément à sa charte : assurer la paix et la sécurité internationales. Cette initiative fait suite aux rapports d'experts de l'ONU faisant état des soutiens rwandais et ougandais aux rebelles du M23. Il diffère des autres par sa nature. Il n'a pas été négocié directement par les belligérants durant les phases de négociations mais plutôt imposé par Ban Ki-Moon. En signant cet accord, chacun des belligérants a endossé et a reconnu sa part de responsabilité dans la situation que vit la région des Grands Lacs depuis 1990.

D'autre part, il y a des pourparlers directs entre les rebelles du M23 et le gouvernement congolais à Kampala, en plusieurs épisodes, et dont l'accord final a été signé à Nairobi le 12 décembre 2013. Ce dernier, à cause de l'issue de la guerre (défaite militaire du M23), a eu du mal à être intégralement appliqué aussi. Et le gros des combattants sont toujours cantonnés en Ouganda et au Rwanda en attente d'une solution.

B. Mérites et faiblesses des processus de paix maliens et congolais

Les processus de paix maliens et congolais se sont montrés très riches en événements et rebondissements. Ils ont en commun le mérite d'avoir abouti à des conclusions d'accords de paix quoi que mal négociés pour certains et mal appliqués globalement.

Au sujet du Mali, les trois processus de paix ont quand même permis à l'Etat malien de corriger certaines de ses erreurs par rapport à la gestion de la partie nord du pays, ceci par l'application de

certaines clauses des accords conclus. Il est clair que ces processus ont eu comme impact positif, la requalification du statut du Nord du Mali, en lui accordant un statut particulier marqué par des mesures de décentralisation très poussées dans l'optique d'encourager son développement. Au-delà de ce statut, ils ont également permis au Mali d'assurer l'unité physique du pays et l'intégrité de son territoire national. Ces mérites sont quasi identiques à celles qu'ont procurées à la RDC ses trois processus de négociations de paix. En les parcourant, nous déduisons qu'ils ont servi de panacée à la réunification de la RDC en dépit de la persistance, à ces jours, des logiques visant sa balkanisation.

Comme le bonheur des uns fait le malheur des autres, les processus de paix maliens et congolais n'ont pas seulement procuré que des avantages à ces deux Etats. Ils ont aussi créé des conditions désavantageuses en leur sein. Faisons remarquer d'abord qu'à la suite de ces processus dont certains accords furent taillés sur mesure, le tissu de l'unité nationale dans ces deux pays a été totalement entamé. Les rebelles séculaires (Touareg et Tutsi) et leurs suites sont pris comme responsables des malheurs vécus dans les deux pays et, par ricochet, promoteurs de l'insécurité généralisée qui y prévaut. La désintégration nationale s'est gravement enracinée, les institutions tant politiques que sécuritaires ont été sérieusement infiltrées, les criminels de guerre ont été promus, récompensés tout en consacrant ainsi l'impunité.

Fig. 1. Tableau comparatif des mérites et faiblesses des processus de paix maliens et congolais

No	Etats	Processus de paix	Accords conclus	Mérites	Limites
1	Mali	d'Alger (1990-1996)	-Tamanrasset (1991) ; -Bamako : Pacte National (1992).	-arrêt des hostilités ; -statut particulier du Nord Mali : décentralisation ; -renonciation à	-accord non appliqué à cause du coup d'Etat de mars 1991 ; -application partielle de

				l'indépendance de l'Azawad par les rebelles.	l'accord ; - désintégration nationale ; -récompenses aux criminels.
		d'Alger (2000-2009)	-Alger (2006).	-arrêt des hostilités ; -statut particulier du Nord Mali (large autonomie du Nord).	-application mitigée de l'accord ; - désintégration nationale ; -récompenses des criminels.
		d'Alger (2012-2015)	- Ouagadougou (2013) ; -Alger (2015).	-arrêt des hostilités ; -Souci de l'unité nationale ; -représentativité du Nord au niveau national.	-aggravation de la désintégration nationale ; -faible niveau d'application d'accords ; -récompenses des criminels.
2	RDC	de Lusaka-Sun City (1998-2003)	-Lusaka (1999) ; -Pretoria (2002).	-arrêt des hostilités ; -retour des forces armées étrangères ; -l'envoi des forces de l'ONU ; -réunification physique de la RDC.	-validation de l'invasion du Congo ; - désintégration nationale ; -infiltration de l'armée et autres services de sécurité ; -récompenses et promotions des criminels ; -citoyenneté collective et

Conflits, processus de paix et développement local en Afrique subsaharienne

					repeuplement de la RDC.
		de Kampala (2004-2009)	-Goma (2008) ; -Kampala (2009).	-arrêt des hostilités ; -arrêt des hostilités.	- désintégration nationale ; -infiltration de l'armée et autres services de sécurité ; -récompenses et promotions des criminels ; -consécration de l'impunité ; - repeuplement de l'Est de la RDC.
		de Goma (2012-2013)	Nairobi (2013).	Non identifiés.	- désintégration nationale ; -infiltration de l'armée et autres services de sécurité ; -récompenses et promotions des criminels ; -consécration de l'impunité ; - repeuplement de l'Est de la RDC.
Source : construction propre à partir des données collectées					

Il ressort de ce tableau que les processus de négociations de paix engagés au Mali et en RDC se recoupent à plusieurs niveaux. D'abord, ils débutent tous au cours des années 1990 et mettent autour de la table des acteurs aux caractéristiques identiques : d'un côté les Touareg, un peuple transfrontalier du Nord du Mali, face au gouvernement malien, de l'autre les Tutsi, peuple transfrontalier de l'Est de la RDC face au gouvernement congolais. Au-delà de ces éléments, ces processus se croisent du point de vue de leurs mérites. Dans l'ensemble, ils ont permis d'arrêter les guerres et de réunifier physiquement les territoires concernés quoique certaines zones soient sous le contrôle des groupes armés et djihadistes. Il en est de même pour ce qui concerne les faiblesses. Les pratiques de ces processus et les accords auxquels ils ont abouti seraient aussi bien en RD Congo qu'au Mali, les bases de la désintégration nationale. Le caractère répétitif de ces conflits, celui des acteurs qui les mènent et les considérations et les traitements qui leurs sont réservés à la fin de chaque processus ont amené une partie de la population malienne et congolaise à développer un esprit haineux et de méfiance. Ils considèrent désormais que ne peuvent être écoutés et bien traités que ceux-là qui prennent les armes contre leur république.

L'état d'un cercle vicieux dans la conclusion des accords et de leur non application a créé une sorte de redondance qui semble fatiguer les paisibles citoyens qui attendent beaucoup de l'Etat. Ils pensent que l'Etat ne doit pas s'embourber dans le règlement des conflits sans fin dans lesquels les rebelles justifient d'autres agendas que ceux placés réellement dans les accords.

Cet aspect séculaire des conflits et processus de paix en RDC et au Mali a plongé ces deux pays dans un sous-développement qui ne dit pas son nom. Malgré leurs potentialités économiques, ils sont en bas du classement en termes de l'IDH (indice de développement humain) de 2017. La moyenne qui va de 1990 à 2017 donne 0,37 pour la RDC et 0,34 pour le Mali ²⁷, donc en dessous de la moitié.

²⁷<https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?codeTheme=1&codeStat=SP.POP.IDH.IN&codePays=COD&optionsPeriodes=A>

La partie Nord du Mali et l'Est de la RDC ne pourront donc pas accéder à leur développement local qu'à condition d'un retour à la paix durable. Cette paix, devenue une « denrée rare », ne peut être obtenue que par l'instauration des régimes donnant la parole au peuple et garantissant l'intérêt général. Pour y arriver, un certain nombre de défis devra être surmonté. C'est principalement le défi de la gouvernance politique, économique et socio-culturelle impactant négativement sur l'intégration nationale et régionale.

Partant des faiblesses ci-haut décrites, nous estimons que la résolution tant souhaitée des conflits cycliques maliens et congolais passe par la remise en question du rôle de l'Etat dans ces deux pays. Sa refondation s'imposerait donc en termes de solutions. A cet effet, le modèle de l'Espace sécuritaire intégré, « ESI » en sigle, paraît être le mieux indiqué. Selon ce modèle d'analyse, dans un contexte d'Etat en faillite comme au Sahel et dans la région des Grands Lacs, la refondation de l'Etat fait figure de préalable pour tout projet visant à restaurer la paix et la sécurité. Sans cette refondation de l'Etat, elle-même pourvoyeuse d'une intégration nationale et régionale, aucun développement ne peut être envisageable.

III. Pour une paix et un développement durable au Nord du Mali et à l'Est de la RDC : « le modèle de l'Espace sécuritaire intégré »

Le concept d'espace sécuritaire intégré identifiant notre modèle théorique résulte du volet sécuritaire du modèle de l'Espace migratoire unifié de F. Munenge Mudage²⁸ et de l'Espace politique pertinent de Bob Kabamba²⁹. L'Espace sécuritaire intégré est donc un

[ucune&codeTheme2=1&codeStat2=x&codePays2=MLI&optionsDetPeriodes=avecNomP&langue=fr](#), consulté le 22 septembre 2020.

²⁸ Voy. la thèse de doctorat du professeur MUNENGE MUDAGE, *op. cit.*, p. 430-475. Selon cet auteur, l'Espace migratoire unifié se présente comme un ensemble de pays dans lesquels les immigrants interagissent en toute quiétude avec les populations autochtones, par l'intermédiation des lois et politiques communes sur les migrations mises en place par leurs Etats respectifs.

²⁹ Ce concept renvoie à une zone concernée par le processus d'intégration régionale. Ce concept vise à sortir de la logique des frontières que sous-tendent plusieurs projets d'intégration qui sont basés exclusivement sur la

modèle de gouvernance interétatique des crises stratégiques et sécuritaires, cycliques ou non, impactant négativement sur l'intégration nationale et régionale des Etats et, par conséquent, sur leur développement global. Il prend racines dans la refondation de l'Etat (A). L'Etat refondé devient gage de l'intégration nationale (B), laquelle ouvre sur l'intégration régionale réussie (C).

A. Volet sur la refondation de l'Etat

La refondation de l'Etat dans le contexte malien et congolais doit être entendue comme la volonté politique des dirigeants visant le changement des pratiques du mode de gouvernance pour mettre fin à la crise de légitimité, à l'instabilité politique et la désintégration des institutions qui, souvent, engendrent des inégalités et des divisions basées sur les identités ethniques. A ce titre, « la refondation de l'Etat vise, selon Kâ Mana, à créer un nouvel imaginaire politique »³⁰. Ceci est « une exigence du changement avec lequel, l'Etat doit maintenir en son sein la volonté et les exigences de préserver dans son être la cohésion nationale par des choix clairs et des raisons toujours renouvelées qui légitiment le désir et la décision des citoyens d'être une communauté de destin et de destinée, sinon il sera inexorablement soumis à la loi d'entropie et aux risques d'effondrement »³¹.

Ce volet sur la refondation de l'Etat est caractérisé par une série d'actions étatiques soutenues en faveur de la société nationale. Il se base sur des préalables politiques, juridiques, économiques et

sommatum de pays considérés comme des entités étatiques. Pour plus d'infos, Voir KABAMBA KAZADI, B., *Interrégionalité des pays des Grands Lacs africains. Elaboration d'un modèle d'intégration régionale en Afrique et son application à la région des Grands Lacs (Burundi, République Démocratique du Congo, Kenya, Ouganda, Rwanda et Tanzanie)*. Tome 1, thèse de doctorat en Sciences Politiques, Université de Liège, Belgique, 2000, p.94. [En ligne], consulté le 12 décembre 2015, URL : <https://orbi.ulg.ac.be>.

³⁰ KĀ MANA, « Réflexions sur l'invention et la refondation de l'Etat en RDC. Créer un nouvel imaginaire politique », *Pole Institute*, Actes du Colloque, Goma, Vol. I, 2012, p p. 1-161.

³¹ *Ibidem*, p. 12.

sécuritaires ancrés dans l'existence, aussi bien au Mali qu'en RDC, d'une politique de population visant le bien-être commun en vue de leur homogénéisation. Pour ces deux cas d'étude, cette refondation de l'Etat doit s'appesantir sur la vérification des six hypothèses suivantes, proposées par le réseau dialogues sur la gouvernance en Afrique³² : i) l'adaptation de l'Etat à la réalité socioculturelle du pays; ii) le respect de la légalité et des valeurs républicaines; iii) le renforcement des capacités; iv) la qualité des prestations; v) la proximité des services et relations avec les acteurs; vi) et les relations Etat et partenaires extérieurs. Le tout se résumant à l'instauration des régimes démocratiques, de l'Etat de droit et de la pratique de la bonne gouvernance politique.

B. Volet de l'intégration nationale : résultats de la refondation de l'Etat

L'intégration nationale, en tant que processus dont l'aboutissement induit le sentiment commun d'appartenance et de construction solidaire de la nation par l'ensemble de ses populations, reste une réponse idoine pour la paix, la sécurité et le développement dans les contextes malien et congolais. Cette intégration commence au niveau local avec des relations sociales qu'entretiennent les communautés à la base. Elle suppose, au Mali comme en RDC, dans un contexte d'Etat refondé que l'ensemble des acteurs (population, organisations sociales et internationales, classe politique, société civile, etc.) tissent des liens étroits de collaboration et cohabitation dans tous les domaines de la vie et développent une cohésion sociale entre les communautés locales. Cet ensemble de relations sociales à tisser par ces communautés à la base doit être construit à partir du principe de respect mutuel entre ces communautés, de la pluralité culturelle dans l'unité et du respect des différences culturelles et identitaires pouvant les caractériser. Tous les acteurs (Etats acteurs clés, les OI, la société civile) seront appelés à jouer un rôle de premier ordre pour amener

³² Réseau dialogues sur la gouvernance en Afrique, « Pour une refondation de l'Etat en Afrique », *Cahier de population*, version provisoire, juillet 2003, p. 1-33.

tout le monde à construire ce premier palier qui conduit vers l'intégration nationale. Les organisations sociales et leurs partenaires doivent œuvrer dans l'accompagnement social et juridique à travers divers projets intercommunautaires locaux. Les Etats, à leur tour, doivent assurer les conditions nécessaires pour la réussite des initiatives amorcées par les acteurs de la société civile en leur assurant la meilleure sécurité possible. Ceci à travers une décentralisation politique et administrative responsable au niveau local.

Le niveau national de l'intégration est purement politique et se place comme l'intermédiation entre le niveau local et régional. Il comprend l'ensemble de pratiques politiques nationales visant l'amélioration des conditions de vie de la population. En régulateur de la société, l'Etat devra procurer la paix, la sécurité et le développement à tous sans discrimination. A cet effet, chaque Etat est censé mettre en place une politique nationale à l'égard des populations visant le bien-être intégral de l'ensemble de ses habitants. Cette politique, qui touche tous les secteurs de la vie des populations (sécurité, économie, sociale, migration, etc.), devra être accompagnée par une volonté politique manifeste des dirigeants politiques à appliquer cette dernière. Le régime démocratique et la bonne gouvernance paraissent être des stratégies indiquées pour y aboutir. Lorsqu'au niveau national, un Etat réalise une politique élargie à toute la population et l'applique, il apporte à l'ensemble du pays et à ses habitants l'harmonie et la convivialité par la création des conditions dans lesquelles tous les citoyens se sentent intégrés, c'est-à-dire une société sans discrimination ni xénophobie dans laquelle l'Etat accepte d'accorder à tous les habitants, y compris les immigrés, « un droit minimum » pour leur insertion socioéconomique.

Globalement, le niveau national est celui qui impulsera le rayonnement du niveau régional/communautaire. Il créera un sentiment d'épanouissement pour chaque peuple et repoussera la haine contre l'étranger. Une société déchirée et affamée est facile à manipuler, par conséquent elle n'est jamais hospitalière et constitue une matrice à sa propre destruction. Ainsi, la démocratisation du Mali et de la RDC et la mise sur pied d'une gouvernance responsable

permettront à ces Etats de briser tous les obstacles à l'intégration de leurs sociétés nationales.

C. Volet de l'intégration régionale : résultats d'une intégration nationale

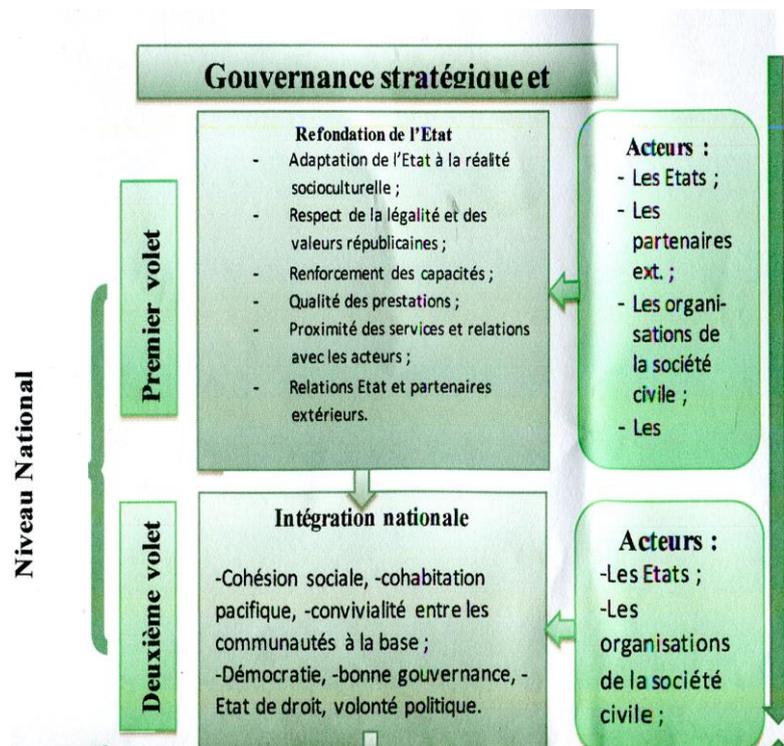
L'intégration régionale est relative aux relations interétatiques. Elle traduit l'accroissement de la volonté des Etats à travers leurs dirigeants tendant à fédérer leurs efforts en vue de réaliser des objectifs politiques communs relatifs à la régulation commune des problèmes communs. Elle est caractérisée par une coopération accrue entre acteurs régionaux par l'harmonisation de leurs politiques nationales devant déboucher sur des mesures communes dans les domaines intégrés. La réussite de l'intégration régionale est conditionnée par l'aboutissement de la refondation de l'Etat et de l'intégration nationale, sa résultante. Cette intégration régionale permettra aux Etats concernés de se doter d'un régime commun de régulation sous forme d'une structure commune chargée par exemple de la sécurité, avec des représentations dans chaque pays concerné. Ce niveau requiert un degré élevé d'absorption des problèmes communs, permettant aux Etats de recourir au dialogue chaque fois qu'une crise naît, au lieu d'envisager le recours à la réciprocité et à la guerre qui peuvent envenimer la situation.

Ainsi, l'intégration régionale dont il est question ici, construite dans la logique où tous les Etats seraient déjà en capacité de faire face aux demandes multiformes internes, pourra, par ricochet, servir comme une panacée qui génère le développement économique et la stabilité politique. C'est dans cette optique que l'intégration revêt un caractère d'instrument clé pour la résolution des conflits et de la reconstruction post-conflit.

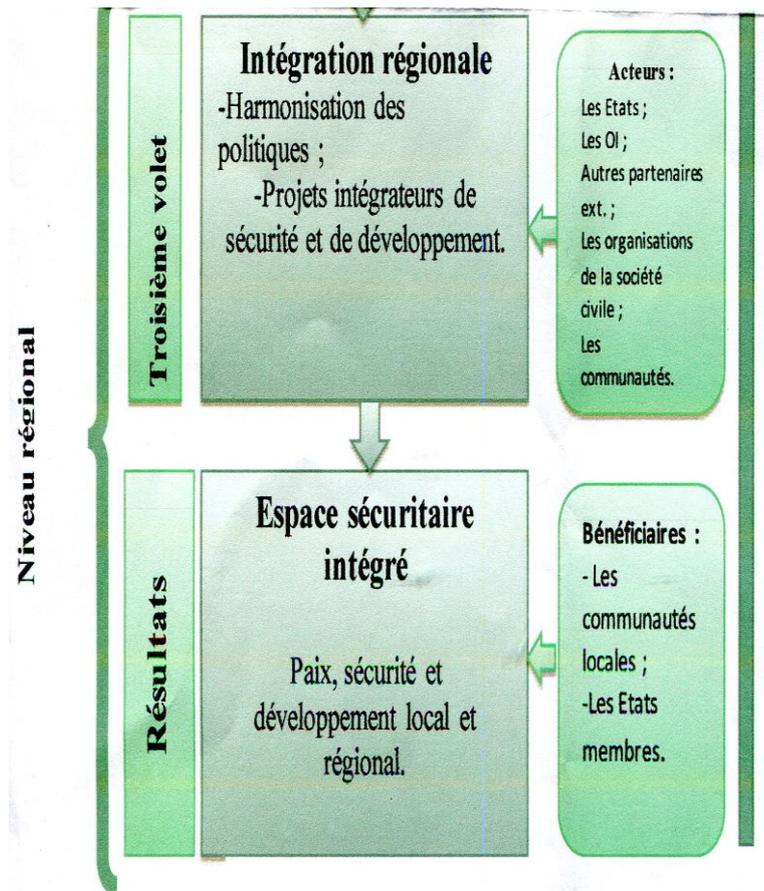
Le Mali et la RDC participent, depuis des années au niveau institutionnel, à des cadres adéquats pour ancrer un processus d'intégration régionale visant à consolider la paix et à construire une base pour le développement durable. La CEPGL et la CIRGL pour la RDC et la CEDEAO et l'UEMOA pour le Mali ne peuvent y arriver que dans la mesure où l'ensemble des Etats membres optent pour un

régime démocratique vrai, pouvant rendre l'Etat plus habile. Les organisations sous régionales offrent des possibilités susceptibles de stimuler le développement économique dans leurs régions respectives mais aussi de construire des liens solides entre ces pays et leurs voisins immédiats, acteurs directs ou indirects dans les conflits récurrents qui les accablent. Dans le cas contraire, toute initiative de paix et de développement, prise dans l'ambiance actuelle d'Etat failli, est vouée à l'échec, faute de moyens politiques, financiers et humains appropriés.

Fig. 2. Modèle de gouvernance stratégique et sécuritaire dans les zones en conflits armés



(suite de la figure 2 page suivante)



Au regard de la figure ci-dessus, il ressort qu'un Etat refondé est capable de répondre, au-delà des préoccupations nationales, aux préoccupations régionales. Ainsi, le processus de redynamisation de l'intégration régionale au Sahel et dans la région des Grands Lacs se fera aussitôt que les Etats seront consolidés. Et l'intégration régionale à mettre sur pied jouerait pleinement son rôle, étant donné que les Etats seraient désormais capables de répondre à toutes leurs aspirations. Les Etats seront donc invités à créer une synergie avec plusieurs autres acteurs, notamment ceux issus de la société civile, les communautés locales, les OI et autres partenaires, en vue d'une

concertation et d'une combinaison du savoir-faire de chacun de ces acteurs dans une action auto-dynamique et auto-entretenu dans l'optique d'une conjugaison des efforts afin d'asseoir une interdépendance régionale dans la gestion des questions communes, sécuritaires ou pas.

*

* *

La paix au Mali et en RDC est fonction d'une parfaite maîtrise des causes profondes à l'origine des conflits qui y sont sécularisés. Elle passe aussi et surtout par l'adoption d'une approche globale et cohérente intégrant les différentes faces de ces conflits. Cependant, même si toutes les questions ne seront pas définitivement réglées, il est impérieux d'en saisir les contours au lieu de se contenter des solutions ponctuelles, souvent réalisées dans la précipitation et de manière agitée comme s'il s'agissait d'éteindre le feu quand il se déclare sans se donner la peine d'identifier le pyromane, de connaître ses méthodes d'action et d'initier des mesures à prendre pour qu'il ne récidive pas.

Dans les processus de paix au Mali et en RDC, il a été remarqué que les solutions apportées souvent laissent les germes d'un conflit futur car d'habitude, pendant les négociations de paix, durant leurs conclusions comme durant leurs mises en œuvre, l'ensemble des acteurs semblent plongés dans la méfiance les uns vis-à-vis des autres. Et, lorsque certains, par amour patriotique, jouent franc jeu, ils n'obtiennent pas de gains attendus dans ce qu'on appelle « l'après négociation ». Ce qui perpétue souvent des tensions et la poursuite de conflits. Pour ce qui est des rébellions à répétition en RDC et au Mali, les Touareg et les Tutsi seraient tout simplement animés par une idéologie séparatiste et sécessionniste, si pas de domination eu égard aux retournements des situations sur le terrain après chaque accord de paix. Il reste vrai que le comportement des gouvernements par rapport au respect des engagements et à l'application des accords signés est la cause d'animosité des rebelles. Mais, les défections des leaders de ces différentes rébellions intégrées aux forces nationales en

application des accords chaque fois qu'une nouvelle rébellion s'annonce, prouvent à suffisance leur caractère hégémoniste frisant l'orgueil et la mise en place de leurs projets séparatistes respectifs.

Le respect donc des engagements par toutes les parties signataires des accords reste la voie prioritaire pour la restauration de la paix à l'Est de la RDC et au Nord du Mali. Cette culture n'étant pas gratuite, elle est incarnée dans des valeurs démocratiques. Ainsi, la refondation de l'Etat dans ces deux pays est la voie obligée pour soutenir l'unité nationale et le développement. Avec la refondation, le Mali et la RDC pour prétendre mettre fin aux conflits en leur sein, doivent s'engager sur la voie de la réforme qui est la condition de la renaissance. Ce qui signifie le renforcement de leurs capacités d'agir en vue de se doter de nouvelles impulsions de gouvernance globale. Pour ce faire, ils devraient mettre sur pied des vastes programmes de reconstruction nationale, lesquels amèneraient leurs administrations publiques respectives à améliorer leur efficacité et leur efficience, à la simplification des procédures, à leur dé-bureaucratiation, au renforcement des capacités des agents impliqués dans la gestion des affaires publiques, à transférer les compétences et les moyens aux collectivités locales décentralisées et à asseoir une volonté politique ferme visant, en toute honnêteté, l'application des lois du pays.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Accord d'Alger pour la restauration de la paix, de la sécurité et du développement dans la région de Kidal, signé à Alger le 4 juillet 2006.
- ATALLAH, R., « La révolte des Touareg et le coup d'État au Mali », *Air and Space Power Journal, Afrique & Francophonie*, 1^{er} trimestre 2013.
- BAYO IBRAHIMA, « Mali : grande opération de recrutement dans l'armée », *La Tribune*, en ligne sur <https://afrique.latribune.fr/politique/2017-05-11/mali-grande-operation-de-recrutement-dans-l-armee-710603.html>, consulté le 14 septembre 2020.
- BOUTTELLIS, A., et HAZAR M.-J., « Un processus en quête de paix : Les enseignements tirés de l'accord inter-malien », *International Peace Institute*, New York, Janvier 2018.
- BOULADA, J.-P., « Conflits armés en Afrique : classifications, causes, alternatives », disponible sur http://survie67.free.fr/Manifestations/G8_evian/IPBoulada_conflits_afriains.PDF, consulté le 19 septembre 2020.
- CHATEROT, C., « Une armée malienne tombée en ruines », *Le Monde*, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/02/04/une-armee-malienne-tombée-en-ruines_1826625_3212.html, consulté le 14 septembre 2020.
- BERNUS, E., « Les Touareg, traditions nomades et réalités du désert », *Clio*, disponible sur https://www.clio.fr/BIBLIOTHEQUE/les_touareg_traditions_nomades_et_realites_du_desert.asp, consulté le 5 septembre 2020.
- FAMUYA WALESIA, « Analyse et réflexion sur la crise au Mali », *Convergence africaine pour le renouveau-Afriki Lakuraya*, Centre d'Etudes Politiques, 2012.
- HADDAD, A., *Pistes de réflexions sur : les causes extérieures et internes des conflits dans la région des Grands Lacs. Cas de la guerre dans la RDC*, Lubumbashi, PUL, 1999.

- KABAMBA KAZADI, B., *Interrégionalité des pays des Grands Lacs africains. Elaboration d'un modèle d'intégration régionale en Afrique et son application à la région des Grands Lacs (Burundi, République Démocratique du Congo, Kenya, Ouganda, Rwanda et Tanzanie)*. Tome 1, thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Liège, Belgique, 2000. Disponible sur : <https://orbi.ulg.ac.be>, consulté le 12 septembre 2020.
- KÂ MANA, « Réflexions sur l'invention et la refondation de l'Etat en RDC. Créer un nouvel imaginaire politique », *Pole Institute, Actes du Colloque*, Goma, Vol. I, 2012.
- KEITA, Kalifa, LTC, « L'armée de la République du Mali », *Conflict and Conflict resolution in the Sahel: The Tuareg Insurgency in Mali*. Carlisle, PA : Strategic Studies Institute, US Army War College, 1998. Disponible sur : www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub200.pdf, consulté le 22 août 2020.
- KEITA, Naffet, « L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, entre euphorie ou doute, la paix en signe de traces », FIS, 2018. Disponible sur <https://library.fes.de/pdffiles/bueros/fes-pscc/14325.pdf>, consulté le 18 septembre 2020.
- LUDO, M., « Analyse de l'Accord de Lusaka et de ses pièges. Les plans américains pour la division et la mise sous tutelle du Congo » (Version 5 août 2000 du texte du 27 septembre 1999). Disponible sur <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/5172/2479.pdf?sequence=1>, consulté le 22 juillet 2020.
- MINANI, R., « Un chantier inachevé, balise pour la paix dans la région des Grands Lacs », *Bulletin de la sécurité africaine*, n°21, juillet 2012.
- MUNENGE MUDAGE, F., *Circulation et intégration des migrants dans la région des grands Lacs. Problèmes et perspectives d'une gouvernance migratoire entre les Etats*, Thèse de doctorat, FSSPA, UNILU, 2018, inédite.
- MUNYABENI NYEMBO, J., *Regard sur l'exercice du pouvoir dans la dynamique de l'édification de l'Etat en RDC (1960-2017)*, Bruxelles, Les Editions du Pangolin, 2020.
- Observatoire de la prospective humanitaire, *Le contexte sécuritaire au Nord et Centre du Mali : Les jeux d'acteurs à l'horizon 2019*, IRIS, août

2018. Disponible sur https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/08/RAN_WCA_MALI-VF-003.pdf, consulté le 25 septembre 2020.

-Réseau dialogues sur la gouvernance en Afrique, « Pour une refondation de l'Etat en Afrique », *Cahier de population*, version provisoire, juillet 2003.

-POURTIER, R., « Le Kivu dans la guerre : acteurs et enjeux », *Echo-Géo*, Vif, 2009. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/echogeo/10793>, consulté le 12 septembre 2020.

-WONDO, J.-J., « Le plan de réforme révisé 2013-2025 des FARDC. Base pour la création d'une armée professionnelle », avril 2019. Disponible sur <https://desc-wondo.org/le-plan-de-reforme-revise-2013-2025-des-fardc-base-pour-la-creation-dune-armee-professionnelle-jj-wondo/>, consulté le 14 septembre 2020, consulté le 14 septembre 2020.

**LA CREATION DE LA POLICE TERRITORIALE AU MALI : UN
OUTIL DE SECURISATION POUR LES COLLECTIVITES
TERRITORIALES OU DE PARTITION
DU TERRITOIRE NATIONAL ?**

**Dr. KONE Yacouba,
enseignant chercheur à l'Université des sciences juridiques de
Bamako (USJPB) Mali**

Résumé : Le Mali comme tous les pays du Sahel est confronté à une insécurité grandissante et au terrorisme. Dans le souci de prévention et de gestion de ce fléau, les autorités maliennes ont initié des réflexions sur les mécanismes de lutte contre cette insécurité. Parmi ces mécanismes, la mise en place d'une police de proximité occupe une grande place. C'est pour cela nous nous sommes interrogés sur la pertinence de la création de cette police et aussi la compatibilité de ses missions avec la police nationale ainsi que l'unité de la République. La réponse à ces quelques interrogations, nous permettra, dans une approche à la fois juridique et sociologique, de mettre en exergue, dans un premier temps, la question de la mise en place du corps de police territoriale comme une prescription de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger et dans un second temps, la police territoriale synonyme d'un corps de trop dans l'architecture de sécurisation du territoire malien fragmenté.

La crise politique et sécuritaire que le Mali connaît depuis 2012 et peut être avant, a remis en avant la dimension politique de la décentralisation ainsi que la nécessité de renforcer le processus afin de relever plusieurs défis dont celui de la sécurité. L'État est chargé de la mission régaliennne qui consiste à établir la sûreté au profit de tous et

toutes sur l'ensemble du territoire de la République. Se consacrant à beaucoup de tâches, l'État peine à assumer, et donc à assurer, celle qui est pourtant essentielle à la vie d'une démocratie. Dans un contexte d'insécurité généralisée dans le pays entier, l'existence de plusieurs corps disposant chacun d'un statut particulier réglant les conditions de recrutement, de formation, de carrière et de mobilité n'est pas en soi une mauvaise chose.

L'émergence d'une véritable industrie de la sécurité privée témoigne, comme le développement des polices municipales, de la relative incapacité de l'État à s'occuper de la production de la sécurité dans sa totalité. Selon François Dieu, la police de proximité peut se définir comme « un mode de gestion de la sécurité mis en œuvre au plus près de la population, de manière à répondre par une action policière prioritairement préventive (inspirée du *community policing* anglo-saxon), à ses besoins soigneusement identifiés et pris en considération »¹. Pour Wesley Skogan², la police de proximité est une stratégie organisationnelle. Cette police de proximité apparaît comme un ensemble de moyens institutionnels et humains destinés à la protection des biens et des personnes avec une forte implication des communautés à la base³.

L'institution policière évolue vers une police communautaire. L'objectif de ce genre de police est l'obtention d'un vrai partenariat entre la police et la communauté pour finir avec la délinquance et répondre aux complexes problèmes du contrôle social⁴. D'ailleurs, l'article 27 de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du

¹ F. DIEU, *Police de Proximité : Les expériences françaises britanniques et new-yorkaises*, L'Harmattan, Paris, 2002.

² Wesley G. SKOGAN, *Community Policing, can it work ?* Northwestern University, United Kingdom, 2004.

³ M.-L. DEMBELE et M. W. SANGARE, « Le processus de mise en place de la police de proximité dans les Etats du Sahel : cas du Mali et du Burkina Faso », Communication présentée lors du colloque scientifique international du CEGLA : Niamey du 27 au 29 novembre 2019.

⁴ *Ibidem*.

processus d'Alger⁵ préconise la création d'une police placée sous l'autorité des collectivités territoriales, dans le cadre de leurs pouvoirs de police dans le contexte de la réforme des forces armées et de sécurité. Pour Marie-Christine Rouault, ce pouvoir est reconnu à des autorités, nationales ou locales, autres que le Parlement⁶. Son exercice peut constituer une obligation pour ses titulaires. En plus, les articles 66, 136 et 204 de la loi n° 2017 -057 du 2 octobre 2017 portant Code des collectivités et de l'article 60 de la loi n° 2017-053 du 2 octobre 2017 portant statut du district donnent la possibilité aux autorités décentralisées de délibérer sur un certain nombre de matières dont la police administrative et le fait d'édicter des règlements dans les domaines de la sécurité, de la sureté, de la tranquillité et de la salubrité.

Il faut rappeler qu'un consensus politique pour une décentralisation renforcée fut dégagé par les états généraux de la décentralisation tenus les 21, 22 et 23 octobre 2013. Ce consensus met la régionalisation au centre de décentralisation et du développement institutionnel. En effet, ce consensus politique acté dans le document « Cadre de la politique de décentralisation » (DCPND) dont le plan d'action 2017-2021 prévoit la mise en place d'une police de proximité. Cela nous amène d'ailleurs à nous interroger si *la mise en place d'un corps de police territoriale au service exclusif des populations dans les collectivités territoriales constituera une meilleure solution pour la sécurisation du territoire ? Ne portera-t-elle pas atteinte à l'unité de de la République ?* La réponse à ces quelques interrogations, nous permettra, dans une approche à la fois juridique et sociologique, de mettre en exergue, dans un premier temps, la question de la mise en place du corps de police territoriale comme une prescription de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger (I) et dans un second temps, la police territoriale synonyme d'un corps de trop dans l'architecture de sécurisation du territoire malien fragmenté (II).

⁵ Art. 27 de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger signé le 15 mai et le 20 juin 2020.

⁶ M.-C. ROUAULT, *L'essentiel du Droit Administratif général*, Paris, 4^{ème} édition, Gualino Editeurs, 2004, p. 75.

I. La mise en place de la police de proximité : une prescription de l'accord pour la paix issu et la réconciliation du processus d'Alger

Cette mise en place de la police territoriale fait recours aux responsabilités des élus locaux (A) .Il est bon de rappeler aussi que les missions de cette police doivent être complémentaires à celles de la police nationale (B).

A. Mieux responsabiliser les élus locaux à travers la mise en place d'une police locale

L'article 98 de la Constitution du 22 février 1992 stipule que : «Les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ». Conformément à l'article 18 de la loi n° 2017- 052/ du 2 octobre 2017, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, la police administrative a en charge l'application des mesures édictées par les organes compétents des collectivités territoriales en matière d'ordre public, de tranquillité, de sécurité, d'hygiène et d'assainissement. Elle s'exerce conformément aux textes en vigueur et sous le contrôle de l'Etat.

A cet effet, les maires, les adjoints des maires, les présidents, les vice-présidents des Conseils de cercle, le président et les vice-présidents de Conseils régionaux y compris l'autorité intérimaire régionale et les membres des dits conseils ont dans leurs attributions l'application de la réglementation en matière de police administrative.

Malgré la présence des forces nationales, régionales voire internationales, le besoin en matière de sécurité demeure pressant et constitue le principal défi à relever au regard des attaques régulières dont font l'objet les populations du Mali. En plus, les trois principales menaces au Nord Mali sont le trafic en tout genre (drogue, armes, cigarettes, voitures etc.), une rébellion récurrente et les activités terroristes (AQMI, MUJAO...). La faiblesse des structures de l'Etat, le manque d'équipements et d'infrastructures des forces armées et de sécurité dans cette région rendent toute tentative de contrôle difficile.

Mais, depuis le 15 mai et 20 juin 2015, le gouvernement et les mouvements ont signés l'accord⁷ pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger en vue de gérer durablement la plus grande crise politico-sécuritaire de l'histoire du pays. Ainsi, au nombre des engagements souscrits en matière de gouvernance, il a été retenu une plus grande responsabilisation des collectivités territoriales dans la gouvernance de la sécurité à travers notamment la mise en place d'une police territoriale conformément aux orientations édictées dans le document cadre de politique nationale de décentralisation et approuvées par le décret n° 2017-0818/P-RM du 26 septembre 2017 portant approbation du document cadre de politique nationale de décentralisation et son plan d'action 2017-2021.

Cependant au Mali, la mise en place d'une police territoriale est prévue dans l'accord de paix de 2015 sans que le contenu de ses attributions, ses relations avec les forces de sécurité nationale et son rattachement fonctionnel ne soient pour l'instant clairement définis. Des réflexions ont été engagées en 2016 sur cette question sensible au sein du ministère de la décentralisation, qui pilote le projet, mais aussi au sein du ministère de la sécurité. En mai 2017 ce dossier n'avait connu aucune évolution significative. Ainsi, le concept de la police de proximité commence à devenir une réalité dans notre pays. Il est désormais appelé à s'inscrire dans toutes les actions des policiers, dans un monde de plus en plus agité par de nouvelles formes d'insécurité.

S'adressant aux participants lors d'un atelier de formation portant sur la « Réflexion sur le concept de police de proximité pour le Mali » à l'intention des policiers tenue à Bamako le contrôleur général de police, Moussa Ag Infahi⁸ expliquera qu'elle est celle qui est plus proche du citoyen, en contact avec les réalités locales pour fournir un service d'aide aux personnes. Un autre atelier de réflexion s'est tenue à l'hôtel de l'Amitié les 24 et 25 juillet 2019, en vue de l'élaboration d'un concept et d'une stratégie nationale de police de proximité au

⁷ Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger signé le 15 mai et 20 juin 2015.

⁸ Un ex-rebelle, membre de la coordination des mouvements de l'Azawad.

Mali⁹. Ledit atelier qui regroupa les forces de défense et de sécurité et les acteurs de la justice entendait impulser une réflexion inclusive en vue d'aboutir à une stratégie commune nationale de la police de proximité dans notre pays.

Cet atelier s'inscrivait en réalité dans le cadre de l'objectif spécifique n° 3 de la stratégie nationale de la réforme du secteur de la sécurité visant à améliorer les liens de confiance entre les forces de défense et de sécurité et les populations, dans un esprit de communion. Ainsi avec l'appui de partenaires nationaux et internationaux, il s'agira *in fine* de faire le point des initiatives de police de proximité sur le terrain, l'état des lieux et les approches méthodologiques en vue d'en tirer les enseignements et d'indiquer les perspectives.

Il est important de rappeler que la crise multidimensionnelle à laquelle fait face notre pays depuis 2012 a mis en exergue la nécessité de cette collaboration, sinon d'une communion, entre les Forces de défense et de sécurité et la population. Dans ce contexte, on note de plus en plus, au Mali, un grand intérêt pour la sécurité collaborative en général, et plus spécifiquement sur la question de la police de proximité. A ce titre, tous les acteurs n'ont pas la même perception de la forme que doit revêtir la collaboration tant souhaitée. C'est pourquoi, il est nécessaire de développer une stratégie nationale de police de proximité qui comprenne non seulement une définition commune à tous les acteurs de la sécurité, étatiques et non étatiques.

Il y'a une impérieuse nécessité à identifier les meilleures approches pour rassurer les populations à travers en première position les représentants (élus locaux a tous les niveaux) que les forces de sécurité sont mieux qualifiées pour les protéger que les milices et les groupes armés. En effet, implanter une nouvelle approche sur les façons d'être et de faire de la police dans la société nécessite beaucoup

⁹ Organisé par le commissariat à la réforme du secteur de la sécurité, en coordination avec les différents ministères concernés et avec l'appui de l'Institut des Etats-Unis pour la paix (USIP) et l'Association malienne des droits de l'homme (AMDH), les représentants des organisations faitières des élus locaux.

de temps, de communication, d'énergie, de stratégies, de ressources et de persévérance.

Ainsi depuis juillet 2019, les acteurs du secteur sont à pied d'œuvre pour développer une stratégie nationale de police de proximité au Mali. Les participants à ces ateliers ont eu l'occasion de discuter de la forme souhaitée pour la police de proximité, des approches nécessaires à sa mise en œuvre et de faire des recommandations pertinentes sur la sécurité collaborative. La stratégie sera traduite en plan d'action avec un mécanisme de suivi et d'évaluation.

En 2005, sous le premier mandat de son Excellence Amadou Toumani Touré président de la République du Mali, à travers la réforme du secteur de la sécurité (RSS) au Mali, on avait fait la promotion de la police de proximité comme l'une des innovations majeures de cette réforme. Mais, malheureusement le coup d'Etat de 2012 a eu des impacts significatifs sur le processus de réforme du secteur de la sécurité au Mali.

C'est ainsi que, dès la première année de l'élection de son Excellence Ibrahim Boubacar Keita président de la République du Mali en 2013 a accordé aussi une place prioritaire à la réforme et à la gouvernance du secteur de la sécurité. C'est pourquoi, un groupe de réflexion pluridisciplinaire sur la réforme du secteur de la sécurité (GPRS) a été institué. Le GPRS a recommandé la création d'un Conseil national pour la réforme du secteur de la sécurité (CNRSS)¹⁰. Organe consultatif et décisionnel, chargé de guider et de diriger le processus de réforme du secteur de la sécurité nationale. La création du CNRSS en 2014 n'a abouti à sa mise en place effective qu'en 2017. Sa mission consiste à définir des orientations stratégiques et la fixation des priorités nationales en matière de réforme du secteur de la sécurité.

Il est nécessaire de rappeler qu'auparavant il y avait un cadre réglementaire de la police municipale très ancien. A titre d'exemple, pour la création et l'organisation de la police municipale dans le district de Bamako, il y a eu l'adoption d'un certain nombre

¹⁰ N. SANGARE, « Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever », DCAF 2008.

d'ordonnances et décret¹¹. Ces différentes règles ont permis l'adoption d'un arrêté par le gouverneur du district de Bamako en 1989, sur la création de la police municipale, dénommé la brigade urbaine de protection de L'environnement (BUPE). Il s'agit de l'arrêté n° 89-70/DB du 30 août 1989 portant création de cette brigade¹². Egalement sous la troisième république, il y a eu l'adoption de la loi n° 96-25 du 21 février 1996 portant statut particulier du district de Bamako. A travers cette loi, le maire du district a procédé à une réorganisation des modalités de fonctionnement des services de la mairie du district de Bamako en 2019¹³.

Cet arrêté a servi à réorganiser la direction de la police municipale, dénommé la direction urbaine du bon ordre et de la protection de l'environnement (DUBOPE)¹⁴. Cette direction est dirigée par un directeur, chargé de la mise en œuvre, du contrôle et du suivi des attributions de la police administrative et judiciaire dévolues au maire du district de Bamako. Il élabore, oriente, coordonne et contrôle l'ensemble des activités du service. Elle intervient soit sur instructions écrites ou verbales du maire du district, ou sur instructions écrites ou verbales des maires des six communes de Bamako, et enfin, à la demande des services techniques de la mairie du District de Bamako.

En ce qui concerne la police de proximité au Mali, le secrétariat général du ministère de l'Administration territoriale nous a indiqué

¹¹ Ordonnance n° 77-44 / CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale administrative de la République du Mali. Ensuite, l'ordonnance n° 78-32 / CMLN du 18 août 1978 fixant le statut du district de Bamako et l'ordonnance n° 78-33 / CMLN du 18 août 1978 déterminant les limites du district de Bamako¹¹; et enfin, le décret n° 32/PG-RM du 31 janvier 1980 déterminant les règles de fonctionnement du conseil de district de Bamako et la procédure de désignation de ses membres.

¹² Arrêté n° 0925/MATDE-CAD du 24 mars 1989 du ministre de l'Administration territoriale et du Développement à la base portant nomination des membres du conseil de district.

¹³ Arrêté n° 2019-13/M-DB du 4 avril 2019 portant organisation des modalités de fonctionnement des services de la mairie du district de Bamako.

¹⁴ Arrêté interministériel n° 02-2169/MEF-MATCL du 8 octobre 2002, fixant les modalités de création, d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des régies de recettes et des régies d'avances des collectivités territoriales.

qu'il n'y a aucun texte adopté pour son organisation. D'où le vide juridique sur son processus de création, d'organisation, de fonctionnement en général et particulièrement sur sa faisabilité. Alors que cette création paraît nécessaire dans le contexte d'insécurité généralisée au Mali.

Dans son message du 20 janvier 2003, l'ancien président malien, Amadou Toumani Touré soulignait : « construisons l'armée de nos besoins plutôt que de conserver l'armée de nos habitudes, une armée résolument tournée vers le futur et qui exige l'adaptation des capacités et de la structure des forces armées à nos *besoins réels de sécurité humaine globale et non de défense militaire...* »¹⁵. D'où la nécessité de mettre en place une police de proximité traduction de la sécurité humaine de proximité qui impactera forcément sur le dispositif organique et fonctionnel de la police nationale qu'il convient d'appréhender. A ce sujet, Papa Khaly Niang estime que « cette vision permet de démontrer qu'aucune sécurité n'est possible sans une quantification scientifique, au préalable, de la criminalité et des situations qui génèrent les actes de délinquance, de déviance et d'incivilité. La gestion pluraliste (pluridisciplinaire, participative et inclusive) de la sécurité par les acteurs régaliens (police, gendarmerie et autres) doit naturellement s'appuyer sur de nouveaux acteurs non professionnels (les élus locaux, les politologues, les juristes, les sociologues, les travailleurs sociaux, les organisations communautaires de base, la société civile, etc.) cette vision permet d'aboutir à un changement de paradigme qui consacre la sécurité par tous, pour tous et partout »¹⁶.

Enfin, l'actualité au Mali nécessite un foisonnement des structures dont les unes sont consacrées à la protection des personnes et des biens, les autres au maintien de l'ordre public et les dernières à la

¹⁵ Ministère de la Défense et des Anciens combattants, *Recueils des recommandations des actes du colloque national défense-sécurité-médias*, Bamako 15-20 décembre 2004, p. 5.

¹⁶ P.-K. NIANG, *Sécurité de proximité : mode d'emploi L'expérience sénégalaise de la Gouvernance Sécuritaire de Proximité*, l'Harmattan, Paris, 2015, 30 p.

protection des institutions et du patrimoine économique et industriel du pays.

La demande de sécurité exprimée tant par les Maliens que par les entités sociales au bénéfice desquelles les structures de police travaillent ne cesse d'augmenter sous la pression d'une insécurité en progression constante. L'adéquation de la réponse publique à cette demande de sécurité est incertaine. Cela explique l'inquiétude qui se traduit par le fameux sentiment d'insécurité qui habite nos concitoyens. L'implication des communautés locales dans la gestion des conflits du nord et le rôle accru des réseaux communautaires ainsi que la mise en place d'une police de proximité dans le cadre de la sécurité alternative semblent de nature à améliorer la situation sécuritaire au Nord Mali.

D'ailleurs, avec l'appui des Nations unies à travers la MINUSMA, et autres partenaires stratégiques, partenaires techniques et financiers, la phase concrète de mise en œuvre de la police de proximité au Mali a démarré, notamment à Bamako. Les commissariats des 3^{ème} et 10^{ème} arrondissements ont été choisis pour servir de structures pilotes, avant l'extension vers tous les autres commissariats du district de Bamako.

Sur la même ligne directrice, un projet de loi portant institution de la police territoriale¹⁷ et le projet de décret fixant les conditions d'emploi et de gestion du personnel de la police territoriale ont fait l'objet de saisine de la commission « éducation, santé, affaires sociales, culturelles et de la communication » du Haut conseil des collectivités pour avis. Aux termes des analyses et sur la base de motivations réelles (renforcement de la sécurisation des personnes et leurs biens au niveau des collectivités territoriales, la possibilité de création d'emploi au niveau local et donc la réduction du chômage) la commission donna son aval pour l'adoption de son rapport¹⁸.

¹⁷ Projet de loi portant institution de la police territoriale au Mali non encore adoptée.

¹⁸ Première session ordinaire du Haut conseil des collectivités des 21 et 22 mai 2020

B. Dans le but de pallier la crise de confiance entre la police nationale et les populations

Au cours des quatre dernières décennies, les organisations policières occidentales ont connu de profonds changements des doctrines qui les avaient gouvernées jusqu'aux années 1970. A cette époque, d'intenses pressions s'exerçaient sur l'ensemble des institutions étatiques par des populations qui réclamaient l'équilibre entre la préservation de l'ordre public et celle d'un Etat de droit. Elément le plus visible du contrôle formel, la police se trouvait souvent en situation délicate devant diverses manifestations de cette volonté. Placée dans la position inconfortable de protéger un *statu quo* en déficit de légitimité, la police était taxée de négliger la protection du public au profit de celle des politiques et de manquer d'indépendance dans l'accomplissement de sa mission en se laissant instrumentaliser par le pouvoir en place.

Plusieurs termes qualifient ce virage organisationnel sans avoir une précision sémantique bien assurée : « police communautaire », « police citoyenne », « police restauratrice », « police municipale », « police territoriale », « initiative locale de sécurité », « police de proximité » etc. S'il existe quelques distinctions entre chacune de ces initiatives, on y constate un consensus sur l'idée de se rapprocher des citoyens de manière à regagner leur confiance et à mieux répondre à leurs besoins ainsi qu'à leurs attentes. Elles sont toutes la traduction de la sécurité de proximité. En effet, implanter une nouvelle approche sur les façons d'être et de faire de la police dans la société nécessite beaucoup de temps, de communication, d'énergie, de stratégies, de ressources et de persévérance.

Dans les pays africains en particulier, des conflits d'un genre nouveau ou les centres urbains deviennent le milieu privilégié des combats : Mogadiscio fut le théâtre de l'opération américaine « Restore Hope » entre 1992 et 1994 en Somalie, le cœur de la ville d'Abidjan en Côte d'Ivoire a été, durant l'année 2004, le lieu de la confrontation des « jeunes patriotes » aux militaires français. Les récentes manifestations contre le pouvoir organisé par le M5-RFP (Mouvement du 5 juin, rassemblement de forces patriotiques) au Mali,

partout en Afrique subsaharienne, les villes et les villages sont les principaux théâtres des opérations militaires, si bien que l'engagement en zone urbaine devient progressivement la norme de l'action militaire. Il est à rappeler qu'au Mali une réelle crise de confiance s'est installée entre les populations à la base et la police chargée de la sécurité.

Dans ce contexte, les populations en deviennent les acteurs et les victimes à la fois. La distinction entre le front et les zones préservées des combats est rendue confuse par le phénomène de « capillarisation » de la violence couplée à sa « démassification ».

La spécificité des conflits africains tient enfin au degré de violence extrême et au déchaînement des passions qu'ils mettent en œuvre. Cela conduit à des actes de barbaries les plus primaires de type ethnique ou communautaire, adossés à des identités meurtrières, nourries notamment par les extrémismes religieux. La montée aux extrêmes devient la norme et le seuil de violence déployée dans ces guerres nouvelles est loin d'être maîtrisé.

La situation stratégique nouvelle en Afrique a accéléré la prise de conscience des chefs d'États au sud du Sahara de la nécessité de conduire une action collective en matière de sécurité et de conduire des politiques concertées : c'est le principe de sécurité collective qui résulte des évolutions de la diplomatie de défense.

Au Mali, la réforme du secteur de la sécurité (RSS) vise à améliorer les liens de confiance entre les forces de défense et de sécurité et les populations, dans un esprit de communion. Dans son rapport, le Dr. Sidibé Kalilou¹⁹ rapporte qu'en 2012 avant le début de la crise sécuritaire et identitaire l'effectif de la police nationale était de 79 dans la région de GAO (trois commissaires, quatre inspecteurs et 72 sous-officiers), 46 pour la Région de Kidal, 27 pour celle de Tombouctou. Au regard de ses chiffres, le constat amer de la très faible présence de la police nationale dans ses trois régions du nord, épicerie de l'insécurité au Mali.

¹⁹ K. SIDIBE, *Rapport de recherche portant sur la gestion de l'insécurité au Nord Mali*, vol. 2012 n° 77.

La sécurité publique en tant que bien collectif implique l'idée que le respect de la loi et des règlements concerne directement les citoyens, les policiers n'étant que leurs mandataires.

Il est constaté aussi que la méfiance envers l'institution policière se nourrit des expériences vécues par les autres et rapportées par les médias d'information. Comme la police intervient dans un bon nombre d'évènements publics, elle est fréquemment l'objet de discussions sur son impartialité, son équité et son intégrité, ainsi que sur l'abstraction de ses préférences, de ses opinions, de ses intérêts. La police perd la confiance des citoyens lorsque ses actions principales ne correspondent plus tout à fait à la raison d'être de l'institution.

Le sentiment d'insécurité qui règne au Mali s'est développé parallèlement au retrait marqué de l'État, notamment à travers ses forces de sécurité et de défense depuis les programmes d'ajustement structurel et surtout les processus de décentralisation qui ont accompagnés la démocratisation intervenue dans les années 1990. A cela, il faut ajouter la porosité des frontières terrestres et fluviales. Ce désengagement a eu pour conséquence que certains villages, communautés ou catégories professionnelles ont été et sont toujours tentés de s'organiser en vue de défendre leur espace¹. En effet, la coexistence de plusieurs facteurs permettant de saisir les dynamiques sécuritaires au centre du Mali.

Au vide sécuritaire dû à l'enlèvement de plus en plus visible de l'État et de la prolifération des armes de guerre, s'ajoute, l'affaiblissement de l'appareil sécuritaire et la circulation des matériels de guerre, perçues comme une occasion inédite pour les populations de s'armer et de se rendre justice eux-mêmes par des actes de vengeance et de règlement des comptes.

Dans une interview de l'imam Mahmoud Dicko²⁰, il explique l'acceptation par les populations des groupes religieux et djihadistes qui ont récupérés le terrain laissé par les agents de l'État. La sécurité et la justice sont devenu l'œuvre des groupes salafistes et autres organisations qui pour ces populations sont plus justes et plus

²⁰ Mahmoud DICKO, imam de son état, interview sur les réseaux sociaux, consulté le 20 novembre 2020.

équitable que l'appareil d'état (policiers, juges et administration publique locale plus injuste et impartiale). L'administration étatique est absente sur une importante partie du territoire nationale du fait de la faiblesse de la sécurité. Ces agents sous la menace d'enlèvement ont rallié la capitale pour la plupart laissant la régulation des rapports entre les mains des maîtres des lieux.

Un défi majeur s'impose désormais avec l'objectif de la mise en place de la police de proximité. L'initiative d'adaptation des structures policières aux exigences sécuritaires contemporaines et de réanimation de la communauté dans la lutte contre la délinquance reste une priorité. En plus, plusieurs événements concourent à démontrer la double nécessité d'un renforcement du sentiment général de sécurité avec en parallèle un rétablissement de la confiance dans les forces policières, souvent accusées d'une présence excessive et autoritaire dans des cas de déviance tolérable et d'une inefficacité accablante dans la lutte contre la délinquance grave. Si la création de cette police étant considérée comme une nécessité, elle semble être un corps de trop dans l'architecture de sécurisation.

II. La police territoriale : un corps de trop dans l'architecture de sécurisation du territoire malien fragmenté

La création de cette police territoriale pourra concurrencer la police nationale (A). Ensuite, elle risquera d'aller à l'encontre de l'unité de la République et l'intégrité territoriale (B).

A. Le corps de police territoriale : un corps concurrent des forces de police nationale devenues illégitimes

Le terme de police évoque aujourd'hui chez beaucoup des thèmes qui ont émaillé l'actualité politique de ces dernières années : dysfonctionnements, concurrence entre services, affaires, grand banditisme, corruption, insécurité, etc. Mais ensuite, lorsqu'il s'agit des solutions adoptées par les pouvoirs publics, hormis le thème de la réorganisation des services de police, c'est presque immédiatement vers l'idée de police de proximité que l'on se trouve rabattu.

La décentralisation et la régionalisation qui sont des réformes majeures au Mali, la crise sécuritaire et multidimensionnelle vont amener le pouvoir politique à porter son attention sur le fonctionnement des appareils policier et judiciaire et à engager une réflexion en profondeur sur la politique à l'égard de la délinquance et de l'ordre social, ainsi que sur le rôle et les modalités d'intervention des services de police. A cet effet, Léon Garibaldi estime que la police de proximité constitue un concept novateur, adapté à une véritable recherche du « vouloir vivre ensemble »²¹ autant dans son objectif, assurer la sécurité, que dans ses modalités, en harmonie avec lui. Elle est apparue dans les pays occidentaux dans le cadre d'une recherche d'adaptation des modes d'action de la police face à la forte montée de la violence et de la délinquance quotidiennes depuis le début des années 1950 (multiplication par plus de dix de la délinquance générale). La police ne sert pas qu'à faire respecter la loi, elle doit également assurer la sécurité des citoyens. Cet apparent paradoxe est la source de profondes incompréhensions quant au rôle de la police. Pourtant, la tradition juridique française (dont s'est inspiré le Mali indépendant), distingue bien la police judiciaire, chargée de la répression des crimes et délits, de la police administrative, chargée de les prévenir, c'est-à-dire d'« assurer » la sécurité.

Ainsi le policier, en véritable « gardien de la paix », doit-il être au contact de la population, pour anticiper les risques par le renseignement de terrain, dissuader, intervenir avec discernement et manifester une certaine capacité d'initiative et de négociation afin d'éviter que les situations ne s'enveniment.

On ne peut qu'être d'accord avec Léon Garibaldi qui affirme que « Pour autant, le policier de proximité est polyvalent, sa fonction articule prévention et dissuasion mais aussi répression. Par la connaissance fine du terrain que permet la police de proximité, la répression nécessaire pourra être mieux anticipée, ciblée, proportionnée et acceptée ».

²¹ L. GARIBALDI, « Il est temps de réinventer la Police de Proximité, Comment vivre ensemble », n° 18 avril 2011.

L'absence de renseignement de terrain est toujours la source d'un recours inadéquat à la force publique. La police de proximité suppose un encadrement de bon niveau : le policier de base doit être expérimenté et maîtriser toute la palette des compétences nécessaires. Les mêmes agents travaillent sur les mêmes secteurs, sans « turn-over » excessif.

La police de proximité est, par nature, fortement consommatrice d'effectifs et de formation. Elle repose davantage sur l'humain que sur la technologie. Elle exprime ainsi une culture de la sécurité for différente de celle en vigueur actuellement.

D'ailleurs, le chapitre premier du projet de décret fixant les conditions d'emploi et de gestion du personnel de la police territoriale²² composé de sept articles qui sont consacrés aux conditions de recrutement dans la police territoriale. Selon l'article 2, les postulants doivent être de nationalité malienne jouir de ses droits civiques, être de bonne moralité, être apte physiquement et mentalement, être âgée de 18 ans au moins et de 35 au plus. Une fois recruté, l'agent sera obligé de signer un engagement décennal. Le recrutement est local mais ouvert à tous les maliens résidents dans la localité. Mais, il est à rappeler que cette police territoriale risquera de porter atteinte à l'unité et à l'intégrité du territoire.

B. La police territoriale au Mali : un corps allant à l'encontre de l'unité et l'intégrité territoriale ?

La mise en place d'une police territoriale au Mali est un gage de renforcement de la sécurité au niveau local. La condition *sine qua non* de la réussite la police territoriale au Mali est qu'elle soit encadrée par la tutelle, et qu'elle a forcément besoin d'être judiciairisée. Il est constant que la création de la police territoriale renforcera la sécurisation des personnes et leurs biens. Mais, l'inquiétude reste grande quant à ses modes d'action et ses collaborations avec les forces de sécurité nationale. Le Mali étant confronté déjà à des groupes

²² Projet de décret fixant les conditions d'emploi et de gestion du personnel de la police territoriale, non encore adopté.

sécessionnistes, la police de proximité risquera de conforter ces positions indépendantistes si elle n'est pas bien encadrée. Ces possibles détournements porteront éventuellement atteinte non seulement à l'unité de la République mais aussi à l'intégrité du territoire.

C'est pour cela l'institution policière doit être en mesure de déployer un modèle de prestation de services qui focalise la proximité avec la population dont elle assure la sécurité. Pour N. Chambron, la proximité avec les citoyens ancre solidement la police dans le territoire dont elle assure la sécurité²³. La police de proximité doit contribuer à réduire fortement l'insécurité, qui ne cesse de croître, non seulement dans les capitales régionales mais à travers presque tous les pays du Sahel. C'est du moins l'objectif affiché par les ministères de la Sécurité des deux pays concernés²⁴. « Si la population comprend et accepte la nécessité de se mettre en rapport avec les services de police pour donner des informations, nous pensons que cela pourra être très déterminant dans la lutte contre l'insécurité »²⁵. C'est une police décentralisée et proactive, reconnaissant une large autonomie pratique aux services et aux agents pour qu'ils opèrent en amont de la transgression des règles de droit et de la production des désordres et des nuisances, etc. Cette pratique privilégie la persuasion et la prévention, la communication et la collaboration avec le public.

C'est ce modèle de police qui offre les meilleures perspectives d'efficacité, de respect des droits de l'homme et plus particulièrement ceux des femmes et des enfants, les interventions précoces sur les causes de l'insécurité, le renforcement de l'Etat de droit ; les obligations issues des traités internationaux ; la légitimité de l'institution policière ; la stabilité sociale ; le renforcement de l'économie par l'instauration d'un climat de sécurité favorable aux investissements ; la réduction de la criminalité ; et la valorisation du

²³ N. CHAMBRON, *Cahiers de la Sécurité Intérieure* 1994, n° 16.

²⁴ Ch. MOUHANNA, *Une police de proximité judiciarisée. Déviance et Société*, 2002/2 (Vol. 26), p. 163 à 182.

²⁵ P.-K. NIANG, *op. cit.*

rôle social du policier. Ces multiples enjeux actuels requièrent l'implication de tous. »²⁶.

Une présence policière permanente, assurée par des fonctionnaires connus, disponibles et à l'écoute, doit faciliter les échanges avec tous les types de publics. Dans cette optique, on souligne l'importance du rôle «social » du policier local. À côté des missions traditionnelles, celui-ci doit jouer une fonction d'aide et d'assistance, voire d'éducation, afin de prévenir les comportements délinquants ou prédélinquants, et de diminuer sinon l'insécurité, du moins le sentiment d'insécurité²⁷.

Il faut que les policiers redeviennent des agents de la paix, et ne sont plus simplement des représentants des forces de l'ordre chargés de faire échec aux infractions. En cela, ils apparaissent comme des membres de la population payés pour s'occuper, à temps complet, dans l'intérêt du bien-être commun, des tâches qui incombent autant à chaque citoyen.

A la faveur d'une présentation d'un document sur la police de proximité dans la salle de conférence de la direction générale de la police nationale, le lundi 25 novembre 2019, le commissaire de police Issoufou Yacouba, chef de la composante police MINUSMA a souligné dans son intervention l'importance de la police de proximité dans le cadre de la sécurité des personnes et les biens. La police de proximité, à ses dires, est un acte de réforme de la sécurité. Donc pour sa mise en œuvre, il faut l'implication et la collaboration interne de la population. Cela n'est possible que si la population voit l'impact positif ou l'importance de la police de proximité.

Nous pouvons dire que la paix et la sécurité passent par le renforcement des relations entre la police et la population. A ce titre une implémentation réussie de la police de proximité passe par une démarche participative incluant les autorités traditionnelles, tel que les cadis au nord et les chefs de villages et de fractions nomades.

²⁶ Source le quotidien national l'*Observateur*, 21 mai 2019.

²⁷ Ch. MOUHANNA, « Une Police de Proximité Judiciarisée », <https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2002-2-page-163.htm>. Consulté le 26 novembre 2020.

Enfin, l'émergence d'une police de proximité dans le contexte de revendications identitaires, fondée sur des « fondements » religieuses, nécessite l'appui et l'accompagnement des autorités religieuses, coutumières et traditionnelles.

*

* *

Ainsi à la lumière de tout ce qui précède, il apparaît évident que la police de proximité est d'une très grande efficacité dans le contexte malien gangréné par une insécurité galopante et qui pour assurer une lutte efficace mérite de telles réformes stratégiques telle que celle d'une police territoriale. L'action de la police territoriale doit principalement s'inscrire dans le cadre d'une complémentarité avec les forces de l'ordre nationales pour une efficacité recherchée de l'action des collectivités territoriales. Il est souhaitable que les autorités mettent en place, de manière sélective, la police de proximité, dans des régions ou quartiers bien ciblés, les plus difficiles, compte tenu de la dégradation de la situation. Seule la police de proximité, bien articulée avec les services spécialisés de la police nationale pourra relever les défis de sécurité au Mali.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- CHAMBRON N., *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 16, 1994, p. 48-60.
- CHRISTIAN M., *Une police de proximité judiciarisée. Déviance et Société* 2002/2 (Vol. 26), p. 163 à 182.
- DEMBELE M.-L. et SANGARE M. W., « Le processus de mise en place de la police de proximité dans les Etats du Sahel : cas du Mali et du Burkina Faso », Communication présentée lors du colloque scientifique international du CEGLA : Niamey du 27 au 29 novembre 2019
- DIEU F., *Policier de Proximité : Les expériences françaises britanniques et new-yorkaises*, l'Harmattan, Paris, 2002.
- GARIBALDI L., « Il est temps de réinventer la Police de Proximité, Comment vivre ensemble », n° 18 avril 2011.
- ROUAULT M.-C., *L'essentiel du Droit Administratif général*, Paris, 4^{ème} édition, Gualino Editeurs, 2004, p. 75.
- NIANG P.-K., *Sécurité de proximité : mode d'emploi L'expérience sénégalaise de la Gouvernance Sécuritaire de Proximité*, l'Harmattan, Paris, 2015, 30 p.
- SANGARE N., « Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever », DCAF 2008.
- SIDIBE K., *Rapport de recherche portant sur la gestion de l'insécurité au Nord Mali*, vol. 2012 n° 77.
- THIAM A., *Centre du Mali : Enjeux et dangers d'une crise négligée*, 2017.
- TOUNKARA A., *L'émergence de groupes d'autodéfense au centre du Mali : violence et déficit de l'Etat / contre-discours radical*, 2019.

Textes juridiques :

- Constitution du 25 février 1992.
- Loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales.
- Loi n° 2017-052 du 02 octobre 2017 portant libre administration des collectivités territoriales.

La création de la police territoriale au Mali : outil de sécurisation ou de partition ?

- Loi n° 2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut du district de Bamako.
- Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger signé le 15 mai et 20 juin 2015.
- Ordonnance n° 77-44 / CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale administrative de la République du Mali.
- Ordonnance n° 78-32 / CMLN du 18 août 1978 fixant le statut du district de Bamako.
- Ordonnance n° 78-33 / CMLN du 18 août 1978 déterminant les limites du district de Bamako.
- Décret n° 32/PG-RM du 31 janvier 1980 déterminant les règles de fonctionnement du conseil de -District de Bamako et la procédure de désignation de ses membres.
- Arrêté n° 0925/MATDE-CAD du 24 mars 1989 du ministre de l'Administration territoriale et du Développement à la base portant nomination des membres du conseil de district.
- Arrêté n° 2019-13/M-DB du 4 avril 2019 portant organisation des modalités de fonctionnement des services de la mairie du district de Bamako.
- Arrêté interministériel n° 02-2169/MEF-MATCL du 8 octobre 2002, fixant les modalités de création, d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des régies de recettes et des régies d'avances des collectivités territoriales.

**POLITIQUE LOCALE DE PREVENTION DE LA CRIMINALITE ET
DES RISQUES POUR LA SECURITE DANS LES COLLECTIVITES
LOCALES ALLEMANDES**

**Ewald EISENBERG,
chef de projet (Niamey)**

La politique de prévention menée contre les risques d'insécurité et de délinquance dans les collectivités locales en Allemagne est une approche locale qui comprend l'intégralité des efforts, des programmes et des mesures visant à prévenir, réduire ou minimiser les risques et les conséquences de l'insécurité et de la criminalité en tant que phénomène social ou événement individuel. Cette politique conçue et déployée au niveau local où l'on prend en considération les spécificités de la communauté locale peut aussi intéresser les collectivités territoriales des pays sahéliens où la population locale est confrontée à une insécurité grandissante. Certains aspects de cette approche qui est caractérisée par une importante interactivité entre les différents acteurs -police, autorités communales, acteurs de la société civile locale- peuvent éventuellement inspirer de nouvelles approches et pratiques dans les communes maliennes et dans les pays voisins.

En Allemagne, cette approche est généralement connue sous le nom de « prévention municipale de la criminalité et de la délinquance » (*Kommunale Kriminalprävention*). Le terme comprend une multitude de mesures préventives qui sont élaborées et mises en œuvre au niveau local avec un large éventail d'activités qui sont menées par les acteurs publics et privés au niveau des différentes localités allemandes. Cette approche considère les phénomènes sécuritaires comme fortement influencés par des éléments sociétaux multifactoriels qui sont interconnectés et, de ce fait, elle combine les

mesures proprement sécuritaires avec d'autres mesures comme le travail social en direction de groupes à risque, l'éducation des jeunes, la planification urbaine qui prend en compte les spécificités de chaque localité, etc.

I. Historique

Cette approche de la prévention et de lutte contre la criminalité et l'insécurité au niveau local s'est répandue en Allemagne depuis le début des années 1990. Inspirés par des modèles étrangers, en particulier aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Scandinavie, de nombreux projets et organismes ont été créés dans les municipalités allemandes afin de lutter de manière concertée contre l'insécurité et pour contrecarrer les risques de criminalité. Le but est aussi, entre autres, de réduire la peur parmi la population locale et d'apaiser les débats souvent émotifs sur l'insécurité et la criminalité. Ces débats doivent être libérés de l'instrumentalisation par des intérêts individuels ou par des partis politiques afin de permettre la résolution de problèmes de façon concertée et de la manière la plus objective et durable possible. Souvent initiés soit par les autorités locales soit par la police installée sur le périmètre de la commune, de nombreux comités de sécurité et des groupes de travail ont été mis en place dans les communes dont le travail est régulièrement soutenu par des programmes de financement de l'Etat.

En Allemagne, les tendances du développement de la politique de lutte contre la criminalité et la délinquance d'une approche répressive vers une approche plus préventive se fonde sur le constat que la criminalité ne peut à long terme être combattue efficacement par un contrôle réactif car la répression ne s'attaque pas aux causes. Il est donc plus judicieux d'empêcher les actes qui menacent la paix sociale de se produire au lieu de punir les faits qui se sont passés. D'une manière plus générale, la perspective économique et sociale plaide aussi en faveur de la prévention de la criminalité là où elle risque de se produire et en faveur de l'hypothèse d'un meilleur rapport coûts-avantages économiques et sociaux.

II. Idée de base

L'idée de base de « prévention sociale axée sur le quartier » a fait son chemin en Allemagne et a abouti à une approche qui combine développement urbain, travail social et politique sécuritaire en impliquant tous les acteurs existants au niveau d'un territoire autour des mêmes visions et de plans d'action élaborés en commun.

L'Etat accompagne ces approches locales par des programmes financiers et logistiques tels que par exemple par différents programmes concernant la gestion sécuritaire et sociale des villes et les quartiers à besoins particuliers de développement. L'objectif déclaré est de contrer les évolutions socio-spatiales indésirables par une approche intégrée et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie et de sécurité dans les quartiers défavorisés et à haut risque de crime ou de délinquance. Les différents domaines d'action du développement urbain comprennent ainsi les divers facteurs structurels de risque et de protection liés à la criminalité et à la sécurité.

III. Objectifs et groupes de cible

Le but de la politique locale de prévention de la criminalité et des risques sécuritaires est de prévenir ou d'empêcher que des actes criminels soient commis et qui mettent en danger la sécurité publique des habitants de chaque commune. Dans le sens le plus modeste et aussi le plus réaliste il s'agit de réduire ou de limiter les actes nocifs. Mais un deuxième objectif de la politique locale est de réduire le sentiment le sentiment d'insécurité et de menace chez les habitants. Il s'agit donc d'influencer les conditions dans lesquelles les actes criminels peuvent être perpétrés.

IV. Point de départ : Analyse des causes et de l'environnement

Les acteurs locaux qui sentent le besoin de formuler une stratégie de prévention contre le crime et contre les risques pour la sécurité doivent d'abord mener une analyse explicite des besoins, sur la base de laquelle sont formulés des moyens et des objectifs concrets pour la

stratégie de prévention. Afin de déterminer le besoin d'action spécifique au niveau de la localité, l'inventaire le plus complet possible devrait être réalisé, sur la base duquel une stratégie de prévention municipale ciblée et axée sur les causes devrait être développée.

En tant que victimes potentielles, les citoyens subissent les actes criminels contre leur sécurité et exercent aussi un contrôle social informel à des degrés divers sur l'environnement. Pour une influence ciblée des facteurs d'influence criminogènes, la connaissance la plus précise possible des conditions-cadres locales est nécessaire. On doit obtenir une vue d'ensemble et objective de la situation en matière des risques pour la sécurité. Les données sur les statistiques policières sur la criminalité ainsi que d'autres informations obtenues par les services étatiques et municipaux ainsi que l'expertise d'experts doivent y figurer. Mais on doit également collecter des informations venant de la population et prendre en considération la perception subjective de la criminalité et des risques pour la sécurité par les citoyens.

Ce n'est que sur le fondement d'une base de données fiable et rationnelle qu'une stratégie de prévention au niveau de la municipalité peut être développée. Sur cette base, les besoins d'action peuvent être identifiés ce qui permet de passer à l'action de manière réfléchie et de mettre en réseau les ressources nécessaires.

Si ces précautions ne sont pas prises, il y a un risque qu'un comité soit constitué dont les membres, après une certaine euphorie initiale, ne seront plus conscients de l'utilité de leur coopération. Dans de nombreux cas, les comités de prévention manquent de stratégies ciblées et de critères institutionnalisés qui révèlent les caractéristiques et les forces spécifiques de la prévention au niveau municipal.

Sans une bonne définition des problèmes et de la stratégie à déployer, le pouvoir d'influence de certains groupes ou de particuliers ainsi que les priorités de groupes politiques ou de la police locale peuvent vite prendre le dessus et faire évoluer la politique de prévention dans le sens des intérêts particuliers de certains acteurs individuels. Au regard de la pratique locale, force est de constater que de nombreux acteurs se focalisent sur des aspects que ne sont pas

primordiaux avec un méli-mélo largement d'actions non systématiques.

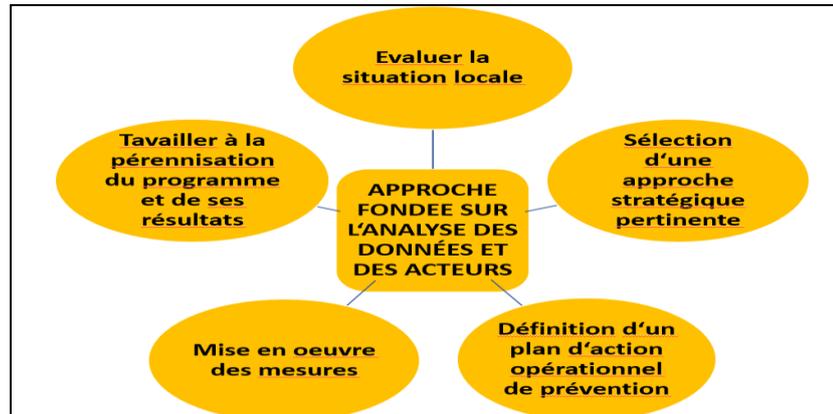


Figure 1 : Une analyse des faits doit toujours être à la base de la stratégie

V. Orientation sur les causes

Une caractéristique essentielle de l'approche de prévention de la criminalité et des risques pour la sécurité est son orientation vers les causes. Pour la sélection des sujets d'intérêt significatif et nécessaire de la stratégie à développer par les comités qui doivent être mis en place et qui regroupent l'ensemble des acteurs concernés, cela signifie que, idéalement, les domaines d'action les plus urgents de la municipalité devraient d'abord être déterminés à l'aide d'un rapport de situation ou d'une analyse criminologique locale.

Sur la base de ces résultats, une stratégie de prévention peut être développée dans laquelle les objectifs prioritaires et les principaux domaines d'activité seront discutés avec tous acteurs impliqués. Le principe de l'orientation sur les causes implique également que les mesures de prévention à développer ne visent pas seulement les symptômes, mais aussi une multitude de stratégies-cadre qui visent les conditions d'émergence des risques et qui sont à cibler pour arriver à un impact sur les causes réelles et leurs effets. En Allemagne, différents champs de problèmes influençant la criminalité ont émergé

ces dernières années, comme par exemple les risques concernant les drogues et la toxicomanie, la délinquance des enfants et des jeunes, les formes d'urbanisation qui favorisent la criminalité à travers des zones d'exclusion et d'urbanisation mal planifiée, les violences individuelles et de groupes (parfois entre communautés), la xénophobie et les violences à tendance raciste ou terroriste.

En ce qui concerne la définition des champs d'action prioritaires, il faut constater que la plupart des plans municipaux de prévention se concentrent sur des questions relatives aux jeunes et à la violence. Ces projets représentent ensemble environ 60 % de tout ce qui est fait en matière de prévention au niveau des municipalités allemandes.

VI. Deux aspects principaux : Coopération entre acteurs et territorialisation

Deux aspects principaux sont à mentionner : Premièrement, une coopération efficace entre des acteurs qui sont souvent structurés de manière très différente ne peut pas être supposée en soi et ne survient que par des changements de visions et comportement. Ceci concerne tout particulièrement des institutions qui doivent devenir des partenaires mais qui sont au départ structurées de façon très hiérarchique et bureaucratique. Pour institutionnaliser la coopération entre les différentes parties prenantes de la stratégie municipale de prévention contre la criminalité et de la délinquance, il faut inventer des règles de procédure systématiques et transparentes fondées sur le partenariat. On peut désigner cette approche comme un "changement de comportement par des nouvelles procédures". Il s'agit donc d'une logique d'action où il est recommandé d'instaurer dès le début à travers une charte conclue entre les acteurs, des règles claires pour une gestion conjointe et approfondie des mesures de prévention à prendre. Il s'agit d'une approche nouvelle où l'on apprend progressivement à connaître davantage chaque partenaire et ainsi instaurer une confiance toujours plus grande entre les acteurs. Ceci mène à travers le fonctionnement de routines au changement des habitudes, des modèles d'interprétation et des attitudes. De cette manière, la collaboration devient plus efficace et fiable.

Deuxièmement, la volonté et la capacité de coopérer dépendent fortement du fait que les acteurs concernés sont tout à fait conscients des défis à relever parce qu'ils sont vraiment affectés par les problèmes à résoudre. De ce fait, le succès d'un engagement coordonné sera aussi perçu directement. Il devient donc impératif de limiter le territoire couvert par chaque charte municipale de prévention de la criminalité et de la délinquance, sous forme de zones gérables telles que les voisinages limités, telles que des quartiers des villes ou des groupements de villages. C'est parce que c'est surtout au niveau d'un espace social délimité (comme le quartier) que la violence et la criminalité se manifestent concrètement et deviennent virulentes. En agissant concrètement sur les conditions dans lesquelles les menaces à la sécurité publique surviennent et se manifestent, on peut approcher la complexité des causes et développer avec les acteurs réellement concernés des approches de prévention concrètes concernant les différents domaines d'action possibles. Ainsi, on peut mieux mobiliser toutes les ressources locales de lutte contre les divers fléaux et faire preuve de solidarité à travers les acteurs concernés et leurs différents niveaux de responsabilité. De cette manière, il devient possible non seulement d'actionner les autorités mais aussi d'impliquer le tissu social dans les familles, les acteurs sociaux dans les quartiers, les groupes de jeunes, les associations, les écoles et toutes les autres forces vives au niveau local.

Au centre des efforts des municipalités allemandes pour prévenir l'insécurité et la criminalité, se placent la concertation et la coopération entre les différents acteurs travaillant dans le domaine de la prévention au sens large au niveau d'un territoire. Grâce à l'interconnexion entre les différents acteurs et les bonnes connaissances des rôles et des missions respectifs des uns et des autres (police étatique implantée sur le territoire local, services municipaux de l'ordre public, services sociaux municipaux, services d'aménagement et d'urbanisme, assistants municipaux pour la jeunesse, associations, autres acteurs de la société civile, etc.) on coopère pour mettre en place des programmes concertés de maintien de l'ordre et de prévention de la délinquance. De cette manière, on essaie de regrouper les compétences individuelles et institutionnelles,

de réduire les obstacles bureaucratiques et de dépasser les barrières de mentalité pour une prévention concertée et efficace contre la criminalité. Pour cela, on crée des comités municipaux de prévention, qui regroupent les principaux acteurs et qui jouent un rôle clé dans la prévention de la criminalité au niveau communautaire en facilitant la communication, la coordination et la coopération entre les acteurs.

Outre le gouvernement fédéral, les ministères de l'Intérieur et de la Justice de chacun des États fédérés allemands (*Länder*) soutiennent financièrement et logistiquement les programmes locaux de prévention dans les différentes municipalités. Ainsi, dans les communes allemandes, des milliers de partenariats ont été conçus sous forme d'accords, de pactes et de chartes conclus entre les autorités municipales et les autres acteurs, et notamment la police étatique installée sur le périmètre local. Ces accords de coopération visent et définissent les risques d'insécurité et de délinquance à combattre au niveau de la commune et ciblent les mesures à déployer pour arriver à une prévention efficace. Cela peut concerner des risques aussi divers que les menaces venant de la scène de la drogue, de la délinquance des jeunes, de la scène des casseurs, de certains milieux criminels, de l'insécurité routière, etc.

La société civile et les associations de citoyens peuvent aussi être admises dans les comités de partenariat de prévention. De ce fait, des partenariats pour la sécurité ont été établis avec des associations de citoyens qui se caractérisent par le fait que les habitants de quartiers agissent en tant que personnes de contact et de médiateurs en cas de problèmes dans le quartier.

VII. Domaines d'intervention

Les domaines d'activité qui sont envisagés par les différentes stratégies municipales de prévention de la criminalité et de la délinquance au niveau local comprennent typiquement les éléments suivants : des analyses de la sécurité différenciées en fonction des différentes menaces qui existent au niveau local, la détermination de la localisation de la criminalité et des atteintes à l'ordre public en termes spatiaux et de groupes sociaux, le développement de stratégies

et de concepts de prévention adaptés à la situation locale, la mise en œuvre et la coordination de mesures préventives, la mise en place de groupes de travail thématiques, le soutien et la mise en réseau des efforts de prévention déjà existants, l'échange d'informations avec d'autres acteurs, l'information et la sensibilisation de la population, l'éducation et les relations publiques ainsi que l'éducation et l'information, le conseil et l'information des responsables politiques, la gestion et l'accompagnement des différents sous-projets mis en place, le suivi et l'évaluation de la stratégie municipale dans son ensemble.

VIII. Arriver à une bonne structuration de la stratégie locale

Dans la pratique, c'est la coordination de l'ensemble qui pose le plus de problème. La mise en réseau des différents acteurs étatiques, municipaux et de la société civile représente un défi qu'il ne faut pas sous-estimer en raison des différentes logiques d'action et de l'indépendance des acteurs impliqués. Il est essentiel d'établir les conditions-cadres et les instruments nécessaires pour assurer une concertation et coordination effective et efficace.

L'administration locale (en particulier le bureau de l'ordre public et de la protection de la jeunesse), les autorités chargées de l'application des lois, le magistrat et les écoles forment un centre d'intérêt reconnaissable.

Il faut donc une prise de conscience chez les acteurs que la prévention de la criminalité et des risques pour la sécurité publique est une tâche transversale et qu'un éventail le plus large possible des autorités publiques et des acteurs civils doit être inclus dans une telle stratégie au niveau local pour faire aux fléaux à combattre. En conséquence, il faut que, du côté des acteurs publics, les autorités policières et judiciaires ainsi que les élus locaux et les services compétents de la municipalité et d'autres acteurs publics comme les écoles doivent être représentés dans les comités à créer pour initier et mettre en œuvre une stratégie locale de prévention de la criminalité et des risques pour l'ordre public.

Du côté de la société civile, il faut aussi que le plus d'acteurs et de groupes sociaux soient représentés dans les comités de discussion et de suivi-évaluation de la stratégie municipale de prévention de la

criminalité et des risques pour la sécurité publique. Car les citoyens vivant dans la communauté sont à la fois les initiateurs et les destinataires des mesures à concevoir.

IX. Faire participer la société civile

Le succès de la stratégie qui vise des défis pour la société dans son ensemble, dépend largement de volonté de la population d'y participer. Les projets de prévention demandent l'intégration du potentiel de la société civile tout entière avec une participation active des citoyens. Ceci est unanimement reconnu par tous les chercheurs qui ont fait des études sur la politique municipale de prévention de la criminalité et des risques pour la sécurité publique qui ont conclu que l'implication de la population dans le processus de définition des objectifs et de résolution des problèmes sont des facteurs primordiaux. Il faut évidemment définir sous quelle forme les citoyens doivent participer dans le travail de prévention, à quels niveaux et sous quelles formes.

Au jour d'aujourd'hui on n'a pas encore suffisamment de recul pour déterminer dans les détails quelles opportunités et quels dangers y sont associés. En revanche, il y a un consensus général selon lequel sans « participation citoyenne » il ne peut pas y avoir de stratégie municipale valable pour la prévention de la criminalité et des risques pour la sécurité publique. L'éventail des modèles organisationnels existants comprend des approches aussi diverses que des « tables rondes », des « partenariats de sécurité » ou des « gardes de sécurité ». En participant aux processus d'élaboration d'objectifs et de prise de décision dans les comités, en façonnant activement les quartiers, en étant disposé à plaider courageusement en communiquant les normes au public ou en les influençant de manière indépendante de structures factuelles et bien plus, les membres de la communauté sont mis au défi de contribuer au succès des approches de prévention.

Il faut que l'on débattenne dans les différents comités mis en place au niveau d'une localité, des problèmes respectifs et des intérêts en jeu pour arriver à des consensus en matière d'analyse et de définition de la stratégie, en commençant souvent par des compromis qui

concernent des périodes limités dans le temps et aussi limités par secteur ou par type de risque. Sur cette base, on peut construire également une charte stratégique commune et déterminer les conditions-cadres pour la mise en œuvre de la stratégie et les instruments nécessaires pour une bonne coordination.

Obtenir une participation citoyenne effective dans la définition et la mise en œuvre de la politique municipale de prévention n'est pas toujours une chose facile. Afin de permettre une participation constructive des citoyens, davantage de travail d'information et de sensibilisation semble nécessaire. Les citoyens doivent être sensibilisés aux possibilités et aux limites de la participation à l'action administrative. On peut y arriver par une formation appropriée, par exemple aux techniques de modération et de médiation. Les aspects suivants jouent un rôle pour arriver à une meilleure implication des citoyens dans l'identification et les moyens de solution concernant la prévention des risques :

- Les conditions doivent être créées pour que les citoyens soient correctement informés en termes de contenu, de temps et de qualité des mesures à prendre

- Il faut impliquer les médias et les principaux vecteurs d'information existants au niveau de la localité. Cela nécessite de développer une stratégie de communication appropriée

- Lors de la planification et de la mise en œuvre de mesures de résolution de problèmes pour la sécurité publique, il faut compter avec une volonté généralement limitée des citoyens de participer au processus d'identification et de définition des stratégies. Il faut donc créer chez les citoyens une bonne compréhension des domaines problématiques à traiter. La participation des citoyens sera d'autant plus facile à obtenir que les décisions à prendre concerneront directement leur quartier et le milieu de vie immédiat.

- En particulier, les groupes de population qui ont une capacité d'articulation plus faible que d'autres (par exemple les jeunes, etc.) doivent être inclus dans le lot des groupes sociaux impliqués et leurs intérêts doivent être particulièrement protégés. Cela peut être favorisé, par exemple, par une représentation égale d'intérêts et de groupes différents et divergents.

Le processus de participation doit être adapté à la situation des problèmes locaux, à la situation sociale et au milieu de vie des citoyens. Les citoyens interviennent à travers leur participation dans le processus des experts pour les questions concernant leur propre environnement et les potentiels de solution. Ainsi on dégagera les moyens de traiter des problèmes complexes et on établira une meilleure acceptation des décisions à prendre car elles seront fondées sur les connaissances et contributions des citoyens eux-mêmes et adaptés aux situations problématiques critiques.

En revanche, il devient clair qu'un processus de participation sera d'emblée voué à l'échec, si la participation est seulement organisée sur la base de lignes directrices qui viennent « d'en haut » ou s'il est fonctionnalisé en termes de stratégie de pouvoir, en ce sens que le processus de participation supposé ouvert sert à légitimer des décisions déjà établies.

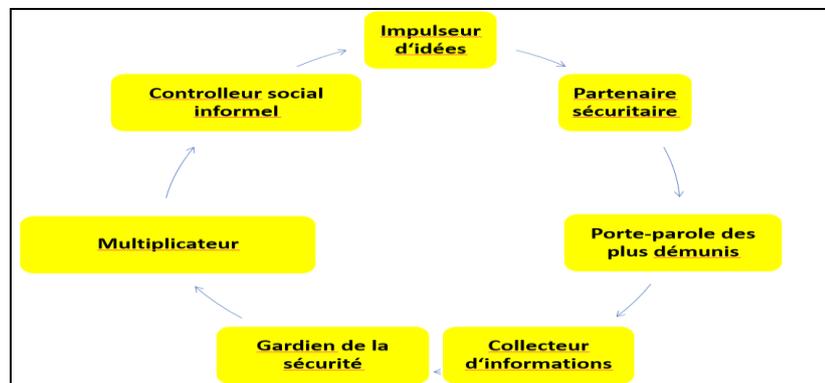


Figure 2 : Fonctions de la société civile : Rôles du citoyen/ des associations

X. Volonté d'institutionnalisation

Les expériences allemandes ont montré qu'initier un processus de mise en place d'une stratégie de prévention au niveau municipal est le devoir du maire. C'est la condition *sine qua non* pour le succès pour tout projet de prévention.

En tant que chef de l'administration, le maire a la possibilité de réunir toutes les administrations intervenant sur le territoire de la commune et de pousser à la traduction en activités concrètes les décisions des comités qui se réunissent pour débattre de la prévention de la criminalité et des risques pour la sécurité publique au niveau local. Il peut aussi, par exemple, nommer un conseiller municipal en tant que représentant du maire pour initier la discussion sur tel ou tel aspect de la sécurité.

Pour l'acceptation et la coordination de la prévention de la criminalité locale, son institutionnalisation est d'une importance capitale. Mais avant d'initier l'institutionnalisation de la politique de prévention de la criminalité et des risques pour la sécurité, il faut questionner la volonté des acteurs de s'engager dans le développement d'une stratégie commune. Il leur faut répondre aux questions suivantes : pensez-vous qu'il y a un besoin pour une action locale en matière de sécurité ? Pensez-vous que les problèmes identifiés puissent être traités au mieux à travers la concertation et la coopération entre plusieurs acteurs ?

Au niveau régional existent en Allemagne des instances régionales soutenues par chaque *Land* qui organisent l'échange d'expérience et le partage des meilleures pratiques entre les communes en matière de prévention contre la criminalité et les risques pour la sécurité publique. Au niveau de ces instances organisées la plupart du temps comme des associations on élabore souvent des manuels et des guidelines en matière de prévention.

XI. Stratégies primaires, secondaires et tertiaires

Les actions de prévention sont à classer comme mesures relevant de l'approche de prévention primaire, de la prévention secondaire et de la prévention tertiaires. Le but des stratégies primaires est d'influencer les causes du crime. Elles visent les facteurs déterminant la socialisation des populations qui doivent être influencées par des nouvelles perspectives pour créer des conditions de vie plus prometteuses et prospères. Ici, l'accent est souvent mis sur les questions concernant la famille, l'école, les loisirs, les conditions de vie

et le travail. En internalisant les normes et les valeurs dans le cadre du processus de socialisation ainsi qu'en créant les conditions-cadres qui rendent les citoyens plus résistants à toute tentative de criminalité, on devrait influencer les « racines du crime et de la délinquance ». Cela fait souvent référence à un large éventail de domaines politiques différents. Celles-ci comprennent, par exemple, la politique de la jeunesse et de la famille ainsi que la politique du travail, la politique sociale ou celle du logement.

Les stratégies secondaires concernent des mesures qui visent à influencer l'environnement dans lequel les actes criminels sont commis ou des mesures visant le comportement des victimes potentielles du crime. Ceci est destiné à adopter une approche plus situationnelle du crime, car bon nombre des facteurs pertinents pour le crime sont liés aux circonstances dans lesquelles les actes criminels sont commis et sont donc généralement de nature situationnelle (par exemple enrayer la concentration de délits de drogue dans une certaine zone mal éclairée en mettant un éclairage public appropriée).

Un avantage majeur des mesures secondaires de prévention de la criminalité est qu'elles peuvent être plus facilement vérifiées quant à leur efficacité. Les stratégies de prévention au niveau des municipalités devraient reposer sur des concepts à long terme. Elles devraient être aussi cohérentes que possible avec les atouts de l'approche d'une « prévention primaire » du crime (orientation sur les causes) avec les avantages des approches situationnelles (« prévention secondaire » visant les effets plus directs avec une preuve plus facile de son efficacité). La mise en œuvre des mesures devrait correspondre aux responsabilités et à l'expertise technique que possède chaque acteur qui interviendra dans le cadre de la stratégie. Cela accentuerait les forces des deux approches au lieu de les jouer l'une contre l'autre.

Les stratégies tertiaires qui visent les personnes ayant perpétré des actes criminels et qui ont été condamnées pour les crimes commis ne sont malheureusement pas en général hors du champ d'intervention des municipalités. Elles sont en général du ressort de la justice et doivent être traitées à ce niveau. En revanche, les communes peuvent intervenir pour accompagner les victimes.

	STRATEGIES PRIMAIRES	STRATEGIES SECONDAIRES	STRATEGIES TERTIAIRES
GROUPE CIBLE			
PERPETRATEURS	Société en général	Acteurs potentiels	Condamnés
SITUATIONS	Pas encore définies	Objets/ situations à risque	Hot spots
VICTIMES	Tout un chacun	Victimes potentiels	Victimes ayant subi des actes
MESURES POSSIBLES			
PERPETRATEURS POTENTIELS/ REELS	Renforcement des valeurs/ Education/ Prévention activante/ Diminution des conditions défavorisantes et de mauvaise socialisation	Renforcement des valeurs chez des groupes marginalisés/ à risque/ Aide pour personnes en danger de „déraper“	Thérapie/ Resocialisation/ Mesures de probation pour condamnés
SITUATIONS/ OBJETS	Aménagement/ Urbanisme/ Embellir quartiers des groupes défavorisés	Réduction des situations à risque/ infiltration des milieux/ accroissement surveillance	Desamorcer les points chauds/ Empêcher des „cluster“ de condamnés
VICTIMES	Sensibilisation/ Education	Cours d'autodéfense/ Risk management	Conseil/ Indemnisation et relation auteurs-victime

Figure 3 : Stratégies primaires, secondaires et tertiaires

XII. Conclusion

Ce petit extrait des différents aspects de la prévention au niveau municipal avec la grande variété d'acteurs, de sujets, de types de risque et de criminalité à prévenir, de scènes de crimes, etc., illustre la rapidité avec laquelle une véritable "culture de prévention" s'est propagée au niveau local en Allemagne. Même si la prévention est devenue une formule consensuelle, sa mise en œuvre pratique n'est pas toujours sans problèmes. Les difficultés sont souvent engendrées par des questions financières, car il faut se demander régulièrement qui doit payer les coûts des activités conjointes ou qui doit fournir les ressources humaines nécessaires, notamment si c'est à l'État ou à la municipalité de « passer à la caisse » ? Les parties à de tels partenariats doivent donc s'entendre au préalable sur un cofinancement. A cet effet, on peut par exemple citer le cas du projet de « Gardiens de la sécurité » en Bavière où les municipalités paient pour l'équipement et les indemnités de gardes civils de sécurité et la police étatique assume leur sélection, leur formation et la gestion de leur déploiement.

La coopération requise, qui a déjà été mise en œuvre à travers de nombreux modèles, rencontre aussi d'autres difficultés. Ainsi, on peut nommer les préoccupations et les préjugés de certains acteurs, comme

par exemple entre policiers et travailleurs sociaux qui se sont durcis au fil des décennies et qui ne peuvent pas être surmontés sans problème du jour au lendemain. On peut aussi nommer les effets contre-productifs involontaires, ou du moins ambivalents, de certaines mesures préventives qui ne sont parfois pas suffisamment prises en compte dans la planification des projets et dans leur mise en œuvre ou qui ne sont pas suffisamment connus par les praticiens.

Une bonne politique municipale de prévention contre l'insécurité et la criminalité doit prendre en compte les intérêts de tous ceux qui sont concernés. Une trop forte articulation des intérêts de quelques groupes seulement peut entraîner une sélection trop unilatérale des participants, des groupes cibles et des problèmes visés par les projets qui ne répondent pas suffisamment à la réalité. Malgré ces critiques, de nombreux efforts déployés jusqu'à présent dans la prévention de la criminalité au niveau municipal ont été couronnés de succès et ont ouvert la voie à une gestion rationnelle et efficace des risques réels ainsi qu'à un apaisement du sentiment subjectif d'insécurité et de la peur des citoyens locaux.

Le modèle allemand de prévention de la criminalité municipale peut certainement être exemplaire pour le Mali et d'autres pays du Sahel. Cela s'applique particulièrement aux éléments essentiels, tels que : le fait que l'initiative d'élaboration d'une stratégie de prévention contre la criminalité et les risques pour la sécurité publique vient en général des municipalités ; la création de synergies fortes entre les acteurs publics grâce à la mise en réseau des autorités de l'État, telles que les autorités policières et les autorités chargées de la sécurité intérieure, avec la commune ; l'intégration de l'ensemble de la population dans le processus, y compris la participation d'associations et d'autres acteurs de premier plan de la société civile ; la formalisation de la stratégie et les modalités de sa mise en œuvre dans une charte et des plans d'action élaborés en commun ; la mise en place de groupes de pilotage pour le processus, tels que les comités municipaux de prévention et les tables rondes ; le fait que la stratégie est discutée et évaluée publiquement dans le comité ou dans des groupes de discussion susmentionnés ce qui renforce la responsabilisation des autorités et leur obligation de rendre compte à

la population ; la position forte de la commune dans la mise en œuvre de la stratégie dans laquelle le maire prend la position centrale ; le fait qu'une analyse de la criminalité dans la communauté et des risques de menaces pour la sécurité publique doit toujours précéder la décision sur la stratégie ; le fait que les résultats de l'analyse sont partagés et que des solutions sont ensuite développées ensemble ; l'orientation de la stratégie sur quelques domaines problématiques spécifiques qui correspondent à la situation souvent différente d'une commune à une autre, le fait que les groupes particulièrement problématiques sont particulièrement abordés dans la stratégie, l'orientation des différentes stratégies municipales qui combine en général une approche primaire qui vise les causes profondes des risques avec une approche secondaire avec laquelle les menaces concrètes situationnelles pour la sécurité publique sont adressés, la nécessité d'un suivi permanent et d'une évaluation régulière de la stratégie et de sa mise en œuvre concrète ; le fait qu'il y a des instances régionales qui regroupent les comités communaux de prévention de la criminalité et de la protection contre les risques pour la sécurité dans lesquelles on organise l'échange d'expériences et le partage des meilleures pratiques ; le financement des mesures en créant des synergies entre les différents acteurs impliqués ; le fait qu'un soutien financier externe peut également être utilisé, par ex. des programmes gouvernementaux pour améliorer la sécurité au niveau communal. Pour la situation au Mali, on pourrait aussi penser à l'utilisation de fonds de bailleurs de fonds étrangers qui pourraient être mobilisés pour une amélioration coordonnée de la situation sécuritaire dans le pays et qui seraient à utiliser en particulier pour les communes qui disposent d'une stratégie de prévention élaborée selon certaines normes avec un plan opérationnel pour la mise en œuvre.

Le succès de la prévention de la criminalité dans les municipalités repose sur la prise de conscience que la criminalité est un phénomène qui implique la société dans son ensemble et qu'en conséquence, une approche concertée et multifactorielle de la résolution des problèmes est la meilleure voie pour en sortir. La clé de réussite pour une prévention effective et efficace de l'insécurité et de la criminalité au niveau municipal réside dans la mise en réseau institutionnalisée de

toutes les institutions et acteurs participants ainsi que dans une approche pragmatique et résolument adaptée à la situation locale avec une sélection appropriée de projets de prévention.

BIBLIOGRAPHIE

- FELTES, Thomas, Gemeinschaftliche statt kommunale Kriminalprävention: Ein neuer Weg? Die Kriminalprävention 1/ 2004, 12, www.kkp.kriminologie.com
- FREVEL, Bernhard, Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten, Schriften zur Empirischen Polizeiforschung, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a.M. 2007
- HEINZ, Wolfgang: Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht. in: KERNER, H.-J., MARKS, E. (Ed.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag, Hannover 2004. http://www.praeventionstag.de/content/9_praev/doku/heinz/index_9_heinz.html
- KAHL, Wolfgang, KOBER, Marcus, Bürgerengagement in der kommunalen Kriminalprävention, Beiträge aus der aktuellen Forschung, Kriminologisches Repository 2008, <http://hdl.handle.net/10900/66752>; <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:21-dspace-667521>; <http://dx.doi.org/10.15496/publikation-8172>
- OBERGFELL-FUCHS, Joachim, Ansätze und Strategie kommunaler Kriminalitätsprävention, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg 2001
- SAVIGNAC, Julie, DUNBAR, Laura, *Guide sur la sélection d'un programme efficace de prévention du crime*, Sécurité publique du Canada, Ottawa 2015
- SCHREIBER, Verena, Fraktale Sicherheiten Eine Kritik der kommunalen Kriminalprävention, Transcript Verlag, Bielefeld 2011
- TERZAKIS, Georgios, Sell, Stefan, Hamm, Christian, Innere Sicherheit als geteilte Verantwortung Kommunale und polizeiliche Herausforderungen, Nomos, Baden-Baden 2020
- VAN DEN BRINK, Henning, Kommunale Kriminalprävention. Mehr Sicherheit für die Stadt? Schriften zur Empirischen Polizeiforschung, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a.M. 2005

-WURTZBACHER, Jens, Urbane Sicherheit und Partizipation: Stellenwert und Funktion bürgerschaftlicher Beteiligung an kommunaler Kriminalprävention, VS Verlag, Wiesbaden 2008

**PAIX, SECURITE ET PRINCIPE DE SUBSIDIARITE : LA
CONTRIBUTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
TRANSFRONTALIERES COMMUNALES DU BENIN ET DU
NIGER**

**Tiburce GOMIDO,
doctorant en droit, Université de Pau
et des Pays de l'Adour (UPPA)**

« Maintenir la paix et la sécurité », voilà une formule synthétique qui édifie sur la nature du monde auquel les dirigeants et dirigés aspirent. Sept décennies révolues après la création de l'Organisation des Nations unies (1945), force est de constater, que ce but primaire de l'organisation mondiale n'a pas perdu son intérêt. Bien au contraire, le sujet s'est décentralisé et constitue dorénavant l'une des préoccupations qui concilie acteurs locaux, nationaux, régionaux et internationaux.

Considérées comme deux piliers fondamentaux pour la prospérité des sociétés en générale, sur des espaces désertiques marqués par des frontières poreuses et perméables comme le Sahel, les préoccupations liées à la paix et à la sécurité se posent avec acuité dans les localités transfrontalières. Porte d'entrée et de sortie dans un pays, les territoires frontaliers (enjeux majeurs pour les États) font l'objet de multiples crises communes mêlant des facteurs de conflictualité transfrontalière (terrorisme, radicalisation, banditismes, affrontements interculturels, etc.) et une vulnérabilité des populations locales (déficit chronique des infrastructures basiques, pauvreté, etc.). Cette situation critique interpelle gouvernants et gouvernés. Elle suscite dorénavant l'amorce d'une forme de coopération horizontale, entre des

collectivités territoriales¹ situées de part et d'autre des frontières, et confrontées aux préoccupations communes sus évoquées.

Bien qu'étant élaborée au plan national (le vote des lois, la prise des décrets, la création des institutions, etc.), la politique publique de sécurité et de maintien de la paix est mise en œuvre à l'échelle locale (le niveau le plus pertinent) par les autorités déconcentrées et décentralisées². À l'ère de l'expansion du processus de décentralisation territoriale en Afrique, l'intérêt d'associer les collectivités territoriales frontalières aux réflexions sur des questions qui affectent la vie locale et qui ne connaissent pas des frontières n'est point dénué de pertinence.

Dans notre contexte, pour reprendre les définitions du Gérard Cornu, la paix et la sécurité sont à considérer respectivement comme « tranquillité, absence de trouble et d'agitation »³ et « situation de celui ou de ce qui est à l'abri des risques ... état de ce qui peut concerner une personne (sécurité individuelle), un groupe (sécurité publique), un bien. Comp (comparez, composé) sûreté, salubrité, santé, tranquillité, liberté.»⁴. Par conséquent, la paix se perçoit ici au sens de maintien de cohésion sociale, de prévention de lutte contre la radicalisation, de partage d'information et la sécurité au sens sanitaire. Quant à la notion protéiforme de principe de subsidiarité, elle doit être comprise comme « principe de répartition des compétences selon

¹ Pour Léon DUGUIT dans *L'Etat les gouvernants et les agents*, Dalloz, 2005, « ces personnalités collectives secondaires correspondent à des divisions territoriales, faites sur le territoire national, ou à des services publics personnifiés, elles sont titulaires de droit public, et les agents qu'elles instituent sont leurs mandataires ou leurs organes » p. 655 et s.

² Parlant des autorités décentralisées, Léon Duguit dans *L'État, les gouvernants et les agents*, indique « dans les Etats modernes, certains agents sont institués sans la participation directe ou indirecte des gouvernants : ce sont ceux que nous désignons du nom générique d'agents décentralisés. Leur mode de nomination est en général l'élection à un suffrage plus ou moins étendu. Mais on conçoit et il existe en fait d'autres modes d'investiture pour les agents décentralisés. » p. 654.

³ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 13^{ème} édition mise à jour, PUF, 2019, p. 725.

⁴ *Ibid.*, p. 944.

lequel chaque niveau d'organisation publique reçoit les compétences qu'il est le plus apte à exercer »⁵ conformément aux travaux de Vlad Constantinesco⁶.

Dans la perspective d'une consolidation de la paix et de la sécurité, quelle peut être la valeur ajoutée des collectivités territoriales, et comment se met en œuvre l'action subsidiaire dans les collectivités territoriales transfrontalières ?

La présente étude est guidée principalement par deux méthodes : l'analyse de l'exégèse des principaux textes sur la décentralisation au Bénin et au Niger à l'échelle nationale et l'examen des réflexions pratiques issues des recherches terrains. Elle ne fait point l'état du développement de l'environnement international sur les instruments normatifs. Formellement ou informellement, si les collectivités territoriales disposent des compétences et exercent des actions en matière de maintien de paix et de sécurité dans les communes frontalières, il paraît pertinent pour la cohérence de la réflexion de circonscrire le sens de certaines terminologies.

Sous un prisme juridique et politique, nous analyserons les potentiels dont disposent les collectivités territoriales frontalières pour intervenir en matière de santé et de sécurité (I) ainsi que la tentative de renforcement de cette présence par le canal de l'action subsidiaire (II).

I - Ressources juridiques des collectivités Territoriales frontalières au service du maintien de la sécurité et de la santé dans les communes

Le discernement des ressources juridiques des collectivités territoriales frontalières en matière du maintien de paix et de sécurité

⁵ Romaric GUEGEN, *L'action internationale des collectivités territoriales françaises dans le cadre de l'Etat unitaire*, Presses Universitaires d'Aix – Marseille, PUAM, 2015, p. 75.

⁶ Vlad CONSTANTINESCO, « le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'Union européenne ? », in *Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, l'Europe et le droit, Dalloz, Paris, 1991.

sanitaire s'appréhende à l'aune de la légitimité juridique de l'entité (A) et de sa capacité à exercer les compétences dévolues (B).

A. Une consécration juridique confirmée des collectivités territoriales au Bénin et au Niger

En langage juridique, la collectivité se définit comme une « institution administrative à la base territoriale qui, par opposition aux simples circonscriptions, est dotée de la personnalité juridique et qui, par opposition aux établissements publics territoriaux, jouit d'une compétence générale de gestion... terme couramment employé dans les expressions « collectivités territoriales » ou « collectivités locales » pour désigner communes, départements... »⁷. Cette entité est présente et reconnue à travers des normes au Bénin (1) et au Niger (2).

1. Cas du Bénin

Le *modus operandi* de la gouvernance locale, plus précisément celui de la décentralisation territoriale⁸ dans sa version moderne au Bénin est récent⁹. Il constitue l'une des résultantes de la réforme de l'administration territoriale survenue au lendemain de l'assise nationale de février 1990. Sous un prisme juridique, de multiples normes forment l'ossature des sources de la décentralisation

⁷ Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, 13^{ème} édition mise à jour, PUF, 2019, p. 189.

⁸ Elle est la forme de décentralisation la plus connue et « vise à transférer à des collectivités territoriales dont leurs représentants sont élus au suffrage universel, des compétences leur permettant d'intervenir, dans les domaines qui leur ont été dévolus par la loi » Pascal LEPRETRE, *Les collectivités territoriales. Tout ce qu'il faut savoir et comprendre*, Gualino, 2016, p. 15. Elle se distingue de la décentralisation fonctionnelle ou technique.

⁹ L'agenda 2009 Média, *Communication et Décentralisation*, souligne qu'« En décembre 2002 et janvier 2003, le Bénin fait un pas important dans son processus de décentralisation en organisant les premières élections communales et municipales. En février 2003, les conseils communaux et municipaux et leurs organes exécutifs respectifs sont installés et commencent à exercer leurs compétences » p. 12.

territoriale béninoise et dans le cas d'espèce, seul les plus indiqués sont à évoquer.

Bien qu'étant encore très jeune, la Constitution béninoise du 11 décembre 1990¹⁰ constitue le premier fondement du processus de décentralisation territoriale. Cette « norme fondamentale de l'ordre juridique interne de l'État » pour reprendre l'expression du publiciste Joël Mekhantar, consacre l'existence des collectivités territoriales à travers le titre X et confère la mission de gardien du niveau de « développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales»¹¹ à l'État (l'État central). Irréfragablement, la Constitution reconnaît et fait allusion aux collectivités territoriales avec un développement qui fait de l'Etat centrale une figure tutélaire des collectivités territoriales aussi bien téléologiquement qu'en pratique.

Outre la préséance protocolaire normative de la Constitution fondée¹² en matière d'énumération des fondements de la décentralisation territoriale, il est à souligner qu'elle annonce la première source infraconstitutionnelle, la loi¹³ qui relève des

¹⁰ Contrairement aux débats passionnés et passionnants tenus en octobre et novembre 2019 sur la constitution béninoise de décembre 1990, il est à souligner que cette dernière a connu *de facto* une révision constitutionnelle. La juridiction constitutionnelle confirme cette analyse et de manière synthétique parle de "la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 (à jour de sa révision par la loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin)" (site de la Cour constitutionnelle du Bénin).

¹¹ La Constitution béninoise dispose en son art. 153. L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional.

¹² Les explications de cette pensée se fondent sur plusieurs argumentaires. Parlant de la Constitution, Joël MEKHANTAR *dixit* « c'est à partir d'elle que découlent toutes les normes applicables en droit interne » et pour recourir et découler constamment d'une norme, il faut qu'au demeurant cette dernière préexiste. D'autre part, il faut qu'elle soit par la suite différente des autres par son rang pour qu'on se conforme à elle et pour qu'elle bénéficie en retour de la posture d'une norme référentielle.

¹³ Cette idée est confirmée par la Constitution, qui prévoit en son art. 150. Les collectivités territoriales de la République sont créées par la loi.

compétences du législateur. Au plan législatif, un triptyque forme l'épine dorsale de la décentralisation, notion qui « par son seul terme, exprime déjà une thèse : le centre est trop chargé de compétences et de pouvoirs et il faut l'alléger »¹⁴. Il s'agit très précisément de la Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

Ce triptyque que l'on pourrait encore nommer le *trépied législatif* de la décentralisation territoriale béninoise est complété par d'autres textes notamment d'autres lois, décrets, arrêtés ministériels etc. Dans un État du sud tel que le Bénin, où l'accès à la documentation demeure problématique, cette vicissitude du chercheur trouve un début de réponse avec la compilation normative intitulée *Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application*¹⁵, œuvre très voisine des grandes compilations normatives sur la décentralisation territoriale nommée dans d'autres pays, le *Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)*. À la différence du Niger et d'autres États, les *gouvernants secondaires*¹⁶ béninois n'ont pas doté le pays d'un CGCT.

2. Cas du Niger

Débatte avec minutie en droit, l'analyse du rang de la Constitution, « référentiel suprême de l'ordre juridique »¹⁷, relance la

¹⁴ Florence CHALTIEL TERRAL, *Lextenso, Actualité de la notion de décentralisation*, n° 113, p. 6.

¹⁵ Le *Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application* regroupe des textes principaux qui régissent la décentralisation béninoise.

¹⁶ Franck MODERNE dans la préface de l'ouvrage *L'État les gouvernants et les agents* de Léon Duguit qualifiait les députés des gouvernants « secondaires » à qui les gouvernants « primaires » (les électeurs) ont confié « les fonctions de l'État ».

¹⁷ Maurice KAMTO, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in A. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON, *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 177 et s., p. 190.

sempiternelle interrogation de la hiérarchie des normes. Une question qui met en présence, la thèse de la supériorité de la constitution¹⁸ et celle de la primauté des normes internationales notamment les actes du droit communautaire sur l'ensemble des normes du droit interne¹⁹. Tout comme au Bénin, la Constitution nigérienne inaugure les sources de la décentralisation territoriale et reléguer cette source au second plan ne serait point orthodoxe notamment au regard de la position hiérarchique de la Constitution²⁰ en droit positif.

Postérieurement à cette première source, il s'ensuit la loi²¹, deuxième fondement indiqué expressément par la Constitution. Outre la Constitution et la loi, viennent s'adjoindre d'autres fondements qui font partie intégrante de l'ordonnement juridique. Les références juridiques de la décentralisation territoriale nigérienne sont évoquées dans de multiples travaux²² et pour les besoins de cette analyse, il peut être cité :

¹⁸ Cette lecture s'illustre bien avec la doctrine de la pyramide de Kelsen du juriste autrichien Hans KELSEN (1881-1973) qui affirme la supériorité expressément une structuration pyramidale et logique des normes avec la Constitution au sommet, ou encore avec l'arrêt Sarran de 1998 du Conseil d'Etat français. Cette conception est également admise par Joël MEKHANTAR pour qui « les règles constitutionnelles, parce qu'elles émanent du pouvoir constituant, manifestation du pouvoir souverain, sont supérieures à toute les règles », in *Introduction au droit public Principes constitutionnels*, MA, 2019, p. 105.

¹⁹ Cette seconde idée est portée et défendue à travers les arrêts Van Gend en Loos (26/62) du 5 février 1963, Costa c/ Enel (6/64) du 15 juillet 1964 et Simmenthal (106/77) du 9 mars 1978.

²⁰ Pour reprendre KELSEN, la Constitution est « le point de départ d'une procédure : de la procédure de création positive du droit ».

²¹ L'art. 164 certifie que « les collectivités territoriales sont créées par une loi organique » avant d'ajouter aux alinéas suivants « la loi détermine les principes de la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources ». Dans cet article, référence est faite à deux catégories de lois qui se distinguent l'une de l'autre.

²² Nombreux documents énumèrent les sources des collectivités territoriales du Niger. A titre illustratif, il est à mentionner notamment : *Brochure d'information sur la décentralisation au Niger, Guide sur la coopération intercommunale et transfrontalière. La libre administration des collectivités*

- Constitution du 25 novembre 2010 ;
- Loi n° 2002-014 du 11 juin 2002, portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux, modifiée et complétée par l'ordonnance n° 2009- 002/PRN du 18 août 2009 ;
- Loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger, modifiée par l'ordonnance n° 2010- 53 du 17 septembre 2010 ;
- Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code général des collectivités territoriales de la République du Niger modifiée et complétée par la loi n° 2014-17 du 04 Juin 2014 ;
- Ordonnance n° 2010-55 du 17 septembre 2010 portant statut des communes à statut particulier ou villes ;
- Décret n° 2016-075/PRNI MISP/D /ACR/ MEP/A/PLN/EC/ MH/ A/ MESU/DD/ MSP/ ME/F/ MEP/T/ MFP/RA du 26 janvier 2016 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et de l'environnement ;
- Arrêté n° 000199 /MSP/MISP/D/ACR du 15 mars 2017 portant cahier des charges précisant les conditions et les modalités techniques

territoriales au Bénin et au Niger, thèse de doctorat de M. Cossoba NANAKO. Le document *Brochure d'information sur la décentralisation au Niger, édition 2019*, éclaire sur la genèse de la décentralisation car « L'histoire de la décentralisation au Niger remonte à la période coloniale avec les premiers conseils de notables institués par les décrets du 21 mars 1919 et du 1er avril 1936, puis plus tard la réforme municipale en Afrique occidentale française de 1955 qui a vu la création de la commune de plein exercice de Niamey » et les communes mixtes de Zinder et Maradi érigées en 1958 en communes de moyen exercice. La Constitution du 12 mars 1959 (titre IX, article 57) et celle du 8 novembre 1960 (titre X, article 68) posent respectivement le principe de la création des collectivités territoriales et leur libre administration par des organes élus. Ce processus a connu cependant dans sa pratique, une évolution en dents de scie que l'on peut analyser à travers quatre périodes clés à savoir : la période correspondant aux premières années de gestion de l'Etat post coloniale (1961-1974) ; la période d'exception et de mise en veilleuse du processus (1974-1983), l'avènement des institutions de la société de développement (1983-1991) et la période post-conférence nationale souveraine (1991 à 2015) » p. 8.

d'exercice des compétences et des ressources transférées par l'Etat aux communes dans le domaine de la santé ;

- Décret n° 2018-008/PRN/MI/SP/D/ACR du 5 janvier 2018 portant adoption du plan de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes et aux régions pour la période 2018-2021.

Une approche comparative sur la question normative permet de souligner que le Bénin et le Niger sont deux États unitaires et disposent des collectivités territoriales qui ont des fondements juridiques. Numériquement, le premier État dispose de plus de lois et textes sur l'administration territoriale que le second. La carence est plus notable en matière prise des décrets d'application. Le document *Brochure d'information sur la décentralisation au Niger*, identifie en matière de lois et textes d'application régissant l'administration territoriale au Niger 13 lois, 11 décrets d'application et 11 principes posés par les textes de la décentralisation au Niger. En revanche au Bénin, le *Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application* fait état de sept lois et 31 décrets pour un pays qui n'a qu'un seul niveau de décentralisation territoriale. En outre, une réflexion téléologique des textes sur la décentralisation territoriale conduit à comprendre que l'effectivité de gouvernance locale s'analyse à l'aune du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités locales.

In globo, les collectivités territoriales du Bénin et du Niger ont *primo* une existence légale. *Secundo*, elles ont la capacité de nouer les relations et coopérations entre elles tant à l'échelle endogène qu'exogène. Sur ce plan, au Bénin, une telle action se fonde également sur les dispositions normatives au plan interne (loi n° 97-029 du 15 janv 1999 portant organisation des communes au Bénin à travers son titre VII sur « De la coopération intercommunale » et la loi n° 2009-17 B portant modalité de l'intercommunalité au Bénin ainsi que des décrets sur la décentralisation) mais également sur la base des accords multilatéraux et bilatéraux relatifs sur la coopération transfrontalière. Cette compétence est également reconnue aux communes du Niger à travers le décret n° 2016-301 du 29 juin 2016 fixant le régime juridique de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Niger ainsi que les conventions bilatérales et multilatérales.

B. Une dévolution des compétences aux communes en matière de santé et de sécurité

Dans les développements à suivre, un intérêt sera accordé à la compétence communale en matière respectivement de santé et sécurité.

1. La santé, une compétence reconnue expressément aux communes du Bénin et du Niger

En droit, l'aptitude légale octroyée et reconnue à une autorité publique pour accomplir un acte ou à instruire est appelée la compétence. Une prérogative dont dispose certaines autorités notamment les élus locaux pour intervenir dans certains domaines. Officiellement, au Bénin et au Niger, la santé est une composante des compétences conférées par les législateurs aux communes.

Au Niger, en vertu de l'ordonnance n° 2010-54, la commune a une mission relative à la « construction et l'entretien courant des centres de soins de santé primaire »²³. Ce souhait manifeste de doter les communes d'une prérogative dans le domaine de la santé est corroboré par d'autres actes normatifs. Un développement de cette formule générique inscrite dans l'ordonnance évoquée, conduit à admettre qu'il est concédé à la commune des prérogatives en matière de construction, entretien et gestion des cases de santé, de construction, entretien et gestion des centres de santé intégrés et de construction, entretien et gestion des hôpitaux de district.²⁴

²³ Il s'agit d'une prescription de l'art. 30 de l'ordonnance n° 2010 -54 du 17 septembre 2010 portant Code général des collectivités territoriales de la République du Niger et du décret n° 2016-075/PRNI MISP/D /ACR/ MEP/A/PLN/EC/ MH/ A/ MESU/DD/ MSP/ ME/F/ MEP/T/ MFP/RA du 26 janvier 2016 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et de l'environnement.

²⁴ Art. 7 du décret n° 2016-075 du 26 janvier 2016 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et de l'environnement.

En convenant que si l'ordonnance et le décret évoqués certifient la capacité des communes pour agir en matière de santé, alors l'arrêté n° 000199 du 15 mars 2017²⁵ renseigne plus amplement sur les activités qui relèvent des prérogatives des communes dans le domaine. C'est le cas de l'identification du site pouvant abriter une infrastructure sanitaire par exemple. En assignant une telle mission aux communes, il est décliné en pratique la conception concrète de la décentralisation territoriale qui vise à rapprocher le pouvoir du peuple et à considérer l'élu local en l'impliquant et en intégrant les réalités socio-culturelles et endogènes dans les politiques locales.

Au Bénin, la question des compétences entre les collectivités territoriales décentralisées et l'Etat paraît plus complexe qu'au Niger. Si l'art. 22 de la loi sur l'organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin²⁶ reconnaît à la commune son appartenance aux « collectivités territoriales décentralisées » qui par conséquent dispose « de la personnalité juridique et de l'autonomie financière » (art. 21) la tâche de la détermination des compétences reste plus périlleuse. En la matière, la loi sur l'organisation reconnaît que « La commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée. Elle exerce en outre, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'État. Elle concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie »²⁷.

²⁵ Le titre exact de cette norme est l'arrêté N000199/MSP/ MISP/D/ACR du 15 mars 2017 portant cahier des charges précisant des conditions et modalités techniques d'exercice des compétences et des ressources transférées par l'État aux communes dans le domaine de la santé.

²⁶ Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

²⁷ Art. 82 de loi N° 97-029 portant organisation des communes de la République du Bénin.

Cet article nourrit les réflexions sur les trois catégories de compétences à savoir celles dites *propres, partagées et déléguées*²⁸. L'ambiguïté de la compétence de la commune dans le domaine de la santé est levée sans équivoque avec la loi sur les communes. Elle prévoit à l'art. 100 que « la commune a la charge de la réalisation, de l'équipement et des réparations des centres publics de santé et de promotion sociale, des infrastructures publiques culturelles de jeunesse, de sports et de loisirs, au niveau de l'arrondissement du village ou du quartier de ville. Elle assure en outre l'entretien de ces centres et infrastructures ».

Qu'elle soit une commune de droit commun ou une commune à statut particulier, la compétence sanitaire de la commune demeure constante. En outre, l'égalité demeure la règle en matière de répartition des compétences entre les communes.

²⁸ L'art. 83 précise « La commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée. Elle exerce en outre, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'État. Elle concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à 23 24 | Page l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ».

Santé et hygiène		
Communes urbaines au Niger + toute commune béninoise	<ol style="list-style-type: none"> 1. La préservation des conditions d'hygiène et de la salubrité publique, notamment en matière : <ul style="list-style-type: none"> • de prospection et de distribution d'eau potable; • de périmètres de sécurité sanitaire autour des captages, forages et puits, • d'assainissement privé des eaux usées ; • de lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles • d'hygiène des aliments et des lieux et établissement accueillant du public; • de déchets industriels. 2. Élaboration de la réglementation concernant l'assainissement individuel (latrines, fosses septiques, puisards) et initié toutes mesures de nature à en favoriser la promotion. 3. La réalisation, l'équipement et les réparations des centres publics de santé et de promotion sociale, des infrastructures publiques culturelles de jeunesse, de sports et de loisirs, au niveau de l'arrondissement du village ou du quartier de ville. La commune assure en outre l'entretien de ces centres et infrastructures. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construction et entretien courant des centres de soins de santé primaire ; 2. Assistance sociale aux personnes âgées, aux handicapées, aux orphelins sans ressources et autres indigents.

Tableau comparatif de la compétence des communes du Bénin et du Niger extrait du Guide pratique sur les leviers juridiques et financiers Villes frontalières & changement climatique juillet 2020 (édition révisée)

Il résulte expressément du développement précédent que la sécurité sanitaire constitue l'une des compétences des communes (frontalières ou non frontalières) du Bénin et du Niger.

2. La compétence communale en matière de sécurité au Bénin et au Niger

Bien que n'étant pas étrangères à l'autorité locale, la paix et la sécurité (maintien de la cohésion sociale sur le territoire) sont des préoccupations qu'examine le maire avec la plus grande prudence. En

effet, chasse gardée de l'État et domaine régalien dans son acceptation *lato sensu*, la sécurité dans sa conception d'activité conférée aux forces de l'ordre, n'apparaît pas généralement dans les compétences des collectivités territoriales communales. Pour s'en convaincre, force est de recourir et d'examiner les différentes normes sur la décentralisation plus particulièrement sur les compétences des collectivités territoriales.

À l'échelon local, le maire, premier responsable local de son territoire, « sans nul doute la figure la plus traditionnelle de l'administration décentralisée »²⁹ est incontestablement l'élu le plus connu et le plus représentatif de l'expression de la décentralisation territoriale sur son territoire. Au Niger, le maire demeure également une personnalité à la double casquette « à la fois autorité communale et représentant de l'État »³⁰. *De jure*, le maire aussi désigné comme « président du Conseil municipal » pour le CGCT (art. 50) en sa qualité d'"autorité communale" ne dispose d'aucune once de prérogative en matière de sécurité. Pour, lui permettre d'assurer la cohésion pacifique, il est délégué au maire en sa qualité "de représentant de l'État" l'autorisation de prendre « toutes mesures de réglementation en matière de police municipale »³¹ notamment : *la répression des atteintes à la tranquillité publique telles que disputes, émeutes, tumultes dans les lieux de rassemblement ; attroupements, bruits... qui troublent le repos des habitants et le maintien du bon ordre.*³²

Cette prérogative du maire, *de jure*, assimilable à une compétence déléguée se justifie plus amplement à l'article suivant (art. 82) sous la formule « dans le cadre de l'exercice de ses compétences en matière de police administrative, le maire sous l'autorité et le contrôle du représentant de l'État peut disposer des forces nécessaires pour le maintien de l'ordre et la tranquillité publics ». Autrement dit, l'intervention du maire s'exerce « sous l'autorité » c'est-à-dire sous la

²⁹ Philippe JUEN, « Maire », Fasc. 120, 1^{er} janvier 2016, *JurisClasseur Collectivités territoriales*.

³⁰ Art. 77 du CGCT.

³¹ Art. 81 du CGCT.

³² *Ibid.*

dépendance ou la tutelle et sous la responsabilité du représentant de l'État. De surcroît, la reprise de cette compétence du maire « en cas de troubles graves ou lorsque les circonstances l'exigent » par le représentant de l'État consolide le caractère minimaliste de cette prérogative du maire.

Au Bénin également, le maire est simultanément le *primus inter pares* parmi les élus locaux et le représentant de l'État sur son territoire. Dans ses attributions de premier élu local, le législateur ne lui concède pas d'attribution en matière purement sécuritaire³³ sur son territoire. Toutefois, le pouvoir législatif, lui permet de se prévaloir d'un titre d'« officier de police judiciaire »³⁴ pour intervenir sous la responsabilité de l'autorité judiciaire et de « chargé de la police administrative dans sa commune ». Les dispositions prises dans ce dernier cadre visent à faire assurer la paix dans la commune.

II. L'action subsidiaire des collectivités territoriales frontalières, axe de développement de la sécurité et de la santé

L'action subsidiaire se mène sous différentes formes. Sa manifestation à l'échelle locale s'inscrit dans le respect des compétences transférées au niveau de la collectivité territoriale communale. Son recours se justifie également à travers le concept du principe de subsidiarité connu au Bénin et au Niger (A) mais s'entrevoit également à travers l'action des communes frontalières dans le domaine de la santé et de la sécurité au service de la paix (B).

A. Une connaissance du principe de subsidiarité au Bénin et au Niger

Le principe de subsidiarité à l'échelle locale dans le sens retenu pour l'étude s'expérimente dans des administrations communales qui disposent d'une structuration différente d'un État à un autre (1). Toutefois, dans les deux États, le principe semble être connu (2).

³³ La loi sur les communes expose les compétences des communes de l'art. 83-107.

³⁴ Art. 69 de la loi portant organisation des communes.

1. Une variabilité de l'organisation administrative communale

L'opérationnalisation de la décentralisation territoriale « système de gestion des affaires locales par les élus locaux »³⁵ est mise en œuvre par la commune. Une entité infraétatique qui demeure en l'état actuel, le seul niveau des collectivités territoriales décentralisées prévues par le droit positif³⁶. Par conséquent, la notion de collectivité territoriale décentralisée dans le contexte du Bénin se limite aux communes. Dans le cas d'espèce, les analyses sur la variabilité des statuts des communes d'un État à un autre ou à l'intérieur du même pays se justifient³⁷. Au Bénin, il convient de distinguer les communes de droit commun³⁸ des communes à statut particuliers³⁹.

Collectivités territoriales décentralisées du Bénin		
Communes		Commune à statut particulier ou villes
Natures	- La commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.	- La commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.
Statistiques	- 74	- 03 (Cotonou, Parakou et Porto-Novo)

³⁵ Guide à l'usage du maire, ordonnateur de la commune, p. 11.

³⁶ Cette forme de découpage territoriale demeure très limitée. Il est le modèle opté par d'autres États européens « comme le Luxembourg, la Finlande, la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, n'ont toutefois qu'un seul niveau, celui de la commune, sur tout ou partie de leur territoire » pour reprendre Benoît LAPOINTE, *La mondialisation et les collectivités territoriales*, 2017, p. 123.

³⁷ Cette idée est également soutenue par Benoît LAPOINTE, *La mondialisation et les collectivités territoriales, op. cit.*

³⁸ Art. 22 de la loi sur l'administration territoriale du Bénin.

³⁹ La loi sur les communes à statut particulier en son art. 4 dispose « les villes de Cotonou, Parakou et Porto-Novo qui remplissent les trois critères cumulatifs fixés par l'article 2 ci-dessus, sont érigées en communes à statut particulier ».

Autres traits distinctifs	- Organes de la commune : le conseil communal et le maire	- Organes des communes à statut particulier : le conseil municipal et le maire
	- Subdivisions : arrondissements, quartiers de villes dans les zones urbaines ou en villages dans les zones rurales	- Subdivisions : arrondissements ayant trente mille, quartiers de ville. (30 000) habitants au moins
	- Sept domaines de compétences pour la commune	- Sept compétences des communes + quatre compétences spécifiques

Tableau synthétique sur les différentes collectivités territoriales décentralisées du Bénin sur la base des lois sur l'organisation des communes et des communes à statut particuliers

Dans un registre comparatif, l'option opérée par le Bénin d'avoir la commune comme seule forme d'organisation administrative territoriale est un modèle « en voie de disparition »⁴⁰ dans d'autres États européens. Parallèlement à ce modèle qui semble convenir à cet État, au Niger, l'approche est différente. La loi définit la notion de collectivité territoriale et certifie le binôme commune et région comme les composantes des collectivités territoriales. La commune, entité décentralisée locale par excellence est considérée comme « la collectivité territoriale de Base »⁴¹. Le pays dispose de trois catégories de communes à savoir les communes rurales, les communes urbaines et les communes à statut particulier.

⁴⁰ Benoît LAPOINTE, affirme « ce trait particulier est en voie de disparition, à l'exemple des réformes opérées en République tchèque et en Slovaquie, sous l'influence indirecte de l'Union, qui favorise implicitement l'institution d'un niveau intermédiaire, notamment à des fins d'attribution et de gestion des aides distribuées dans le cadre de sa politique régionale », *La mondialisation et les collectivités territoriales*, Berger Levrault, 2017, p. 123.

⁴¹ Cette définition est celle que la loi relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger confère à la commune à l'art. 6.

Communes du Niger			
Types de communes	Rurale	Urbaine	A statut particulier / ville
Nombre	- 214	- 37	- 4
Nature	- regroupement de villages, tribus ou quartiers administratifs autour d'une localité centre	- regroupement de quartiers et de villages administratifs et/ou tribus autour d'une agglomération	- commune urbaine peut être érigée en commune à statut particulier
Populations	- au moins deux mille 2000 habitants	- au moins 5000 habitants	- au moins égal à cent mille (100.000) habitants

2. Une diversité dans la reconnaissance normative du principe de la subsidiarité

Le principe de la subsidiarité fait partie intégrante de la courte liste des principes qui régissent (principe de concomitance reconnu à l'art. 159 du CGCT, principe de la progressivité ou encore celui de la responsabilité) de la décentralisation nigérienne. Il tire son fondement juridique de l'art. 158 du Code général des collectivités territoriales qui mentionne que « la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'opère par blocs de compétences et selon le principe de subsidiarité ».

Nonobstant son absence dans la Constitution nigérienne, constat observable dans les constitutions d'autres États, il n'en demeure pas moins que le principe suscite l'attention des scientifiques, et son l'acceptation dans le contexte nigérien ne se particularise point. Le principe de subsidiarité en matière de la gouvernance locale tend à s'assurer que « la compétence est transférée au niveau le plus approprié ». Partant de cette considération, le caractère mouvant de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État central s'appréhende aisément. Le baromètre d'évaluation demeure dorénavant le choix de la pertinence du "niveau le plus approprié". Le recours à ce principe conforte le pouvoir local sans pour autant dépouiller l'État central qui par excellence a *la compétence de sa compétence*.

Si une analyse minutieuse de l'art. 158 du CGCT confirme la thèse d'une considération du principe de subsidiarité comme indicateur dans la répartition des compétences, il n'en demeure pas moins que l'exercice des prérogatives des collectivités territoriales peut se justifier par d'autres principes dont la clause de compétence générale qui est majoritairement reconnue aux communes.

Au sujet de la reconnaissance du principe de subsidiarité au Bénin, un grand mutisme normatif semble prendre le dessus sur la réalité. En effet, si l'absence du principe est à relever dans le droit positif, il n'en demeure pas moins que le principe est connu. Loin de là, il est évoqué par un observateur avisé de la gouvernance locale, M. Franck Kinninvo au titre du décalogue constituant les principes de la décentralisation. Pour ce dernier, le principe est perçu « comme base du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales : la responsabilité d'une action publique est dévolue à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement bénéficiaires de cette action »⁴².

Tout comme ailleurs, l'essence du principe de subsidiarité s'illustre explicitement dans le contexte béninois avec un but ultime, l'identification ou encore la détermination du « niveau pertinent auquel doit être conçue une action publique afin d'impliquer autant que faire se peut »⁴³. Une conviction très poussée de la présence du principe dans l'action des collectivités territoriales conduit à admettre que « c'est sur cette base que les compétences transférées aux communes ont été déterminées »⁴⁴. Toutefois cette lecture peut paraître réfutable sur le fondement de plusieurs arguments. Primo, juridiquement, il est complexe de trouver en droit positif béninois les fondements de principe notamment en matière de décentralisation et plus précisément dans le cadre de la répartition des compétences.

⁴² <https://24haubenin.info/?15-ans-de-reforme-de-l-administration-territoriale-Principes-de-base-acteurs-et#:~:text=Le%20principe%20de%20subsidiarit%C3%A9%20comme,directement%20b%C3%A9n%C3%A9ficiaires%20de%20cette%20action.en> ligne le 27 septembre 2020.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ <https://lemondelocal.com/?p=4122&=1>.

Secundo, les transferts des compétences effectués ont eu lieu en amont au développement de la notion de subsidiarité au Bénin. Tertio, en admettant l'hypothèse de la connaissance ou du recours au principe de subsidiarité dans la répartition des compétences, il ne saurait être le seul motif qui régle cette répartition. Pour donner corps au principe, un renforcement de la décentralisation béninoise est suggéré avec « une législation sur le principe de subsidiarité et ses implications dans la gestion des pouvoirs et des compétences locales. Ainsi, les mécanismes de gestion efficace des compétences et les modalités de transfert des ressources (matérielles, financières et humaines) seront codifiés »⁴⁵. De surcroît, le principe est également attendu « dans le fonctionnement de l'administration publique, les processus de conception et de conduite des politiques publiques et assurer une autonomisation effective des collectivités territoriales décentralisées afin qu'elles puissent s'administrer de façon responsable dans un cadre qui permet d'assurer une gestion axée sur les objectifs et les résultats convenus d'avance et des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes efficaces et crédibles »⁴⁶.

B. L'action subsidiaire dans le domaine de la santé et de la sécurité au service de la paix

Pour illustrer l'action subsidiaire des collectivités territoriales communales dans les domaines retenus, il convient d'examiner en premier, l'exemple du Dendi Ganda (1) et, en second rang, un cas situé sur un espace exogène au territoire d'étude, le centre de santé transfrontalier Mali-Burkina (2).

1. Des illustrations émergentes : l'exemple du Dendi Ganda

Situé sur un espace étendu⁴⁷ autour duquel s'agglomère plusieurs territoires frontaliers dont les communes de Malanville (Bénin), de

⁴⁵ <https://24haubenin.info/?Necessite-de-preserver-les-acquis-de-la-decentralisation>, en ligne le 12/12 /2020.

⁴⁶ <http://news.acotonou.com/h/128022.html>, en ligne le 12/12 /2020.

⁴⁷ Olivier WALTER dans un article intitulé, *La construction historique de la région frontalière du Dendi*, affirme que « le terme « Dendi » se rapporte

Gaya (Niger) et le *local government* de Kamba (Nigeria) se forme « un réseau urbain transfrontalier ou tripôle appelé Dendi Ganda »⁴⁸. Pour inscrire cette coopération intercommunale du réseau dans une démarche légale et pérenne, il a été amorcé un processus de formalisation, encore embryonnaire, ayant conduit à la création d'un cadre de coopération transfrontalière Gaya – Malanville – Kamba officiellement nommé, le cadre de concertation de la coopération transfrontalière dans le Dendi Ganda.

Née de la volonté primaire des structures décentralisées de trois États distincts, marqués par plusieurs variables (cartes administratives, modèles économiques, langues officielles etc. différentes) avec un *modus vivendi* analogue⁴⁹ des populations de cette aire géographique, la quintessence de l'office du process de passage d'un cadre de concertation informel aux prémices d'un cadre formel peut notamment se résumer en deux phases :

historiquement à deux régions très différentes : d'une part la province historique la plus méridionale de l'empire songhay (XVI^e-XVII^e siècle située en aval de la capitale Gao (Urvoy 1936), et d'autre part l'espace frontalier contemporain, aux confins du Niger, du Bénin et du Nigeria et traversé par le fleuve Niger sur plus de 120 kilomètre ».

⁴⁸ *Ibid.*, p. 63.

⁴⁹ *Le Guide pratique sur les leviers juridiques et financiers Villes frontalières & changement climatique juillet 2020* (édition révisée) indique « Cette agglomération se situe dans un espace traversé par des populations caractérisées par une vraie homogénéité socio-culturelle et linguistique. Gaya-Malanville constitue également un lieu de transit entre Cotonou et Niamey et est également facilement accessible depuis le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Nigeria. { ... } Mais l'interaction transfrontalière n'est pas uniquement commerciale. La population locale s'identifie à cet espace. Les raisons du franchissement de la frontière sont avant tout socio-culturelles et à plus de 60 % dues à des causes familiales. Il y a également une utilisation transfrontalière des services de santé, une scolarisation des enfants de l'autre côté de la frontière d'où la présence d'enseignants béninois à Gaya » p. 67 et 68.

-2005 - 2015 : la décennie du *degré minimal*⁵⁰ de la coopération. Elle fut marquée essentiellement par l'organisation des réunions entre autorités administratives et coutumières mais également des élus locaux « en vue de trouver des solutions à des préoccupations communes telles que : la libre circulation des personnes et des biens ou encore les problèmes de sécurité et la transhumance transfrontalière »⁵¹. Aussi indispensable que cela puisse paraître, cette première phase permet aux acteurs de faire connaissance, d'entrevoir et d'analyser les modalités de la coopération. Sa fragilité est liée à l'impossibilité d'avoir un engagement juridique entre les partenaires⁵². Les échanges ne transcendent pas l'étape des concertations. Cette phase transitoire devrait conduire à régler les préalables, en amont de la formalisation de la coopération à travers la signature d'un acte juridique engageant les parties signataires.

-2016 - 2017 : deux années charnières La première correspond à l'année d'une ingénierie poussée. Un travail qui a été fait avec l'implication des partenaires techniques et financiers (PTF) dont le bureau de la coopération suisse au Niger et le laboratoire citoyeneté. *In concerto*, lors de cette année, une analyse *Swot* a été faite afin de cerner les atouts et inconvénients du territoire et les défis à relever. Ce travail technique d'analyse qui s'opère constitue d'une part un état

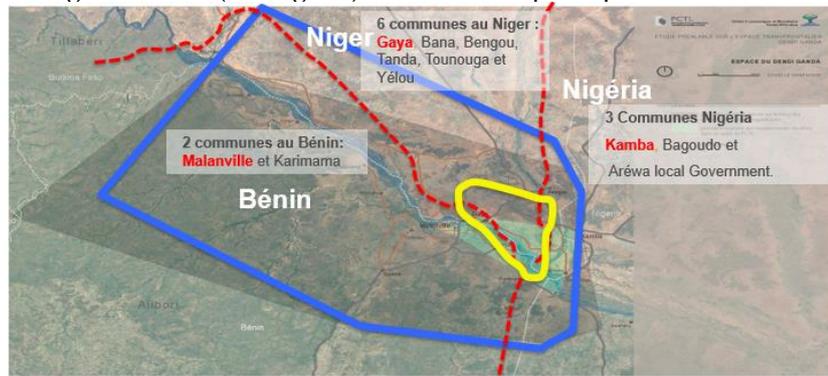
⁵⁰ Cette terminologie est reprise de l'article de Jochen SOHNLE, « L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière entre collectivités locales, publié dans l'ouvrage La coopération transfrontalière en Grande Région : Etat des lieux », *Revue générale du droit*, p. 51.

⁵¹ Information tirée de la revue, *Lettre d'information des partenaires*, n° 009-février 2018, p. 2.

⁵² Parlant des formes et modalités de coopération transfrontalière, la mission opérationnelle transfrontalière MOT, dans *Guide pratique de la coopération transfrontalière*, 2006, p. 12, indique « de nombreuses coopérations ont été menées ou sont menées de manière informelle et reposent sur une coordination des actions des acteurs de part et d'autre de la frontière pour la réalisation d'une démarche commune transfrontalière. Les collectivités et autorités partenaires ne sont liées que par un engagement de principe. Cette forme de coopération est souvent utilisée dans un premier temps de la coopération ou en l'absence d'un cadre juridique permettant aux collectivités et autorités locales de formaliser leur coopération ».

des lieux et d'autre part une boussole pour des prospections. L'année a été également celle de l'organisation de la table ronde des acteurs de la coopération transfrontalière et des travaux en vue de l'identification des axes de collaboration. Sur un plan il est à souligner la signature d'un protocole de coopération transfrontalière ainsi que la mise en place d'un cadre de concertation transfrontalier (CCT). Une année de transition qui a conduit à la période de matérialisation (2017) avec l'organisation des activités « porte d'entrée » et la signature de « l'engagement de Gaya » ainsi que la prise en compte du processus dans le programme régional de coopération transfrontalière (PCTL).

Si la formalisation du cadre de concertation de la coopération transfrontalière dans le *Dendi Ganda* 1^{ère} génération constitue dorénavant un objectif atteint, la structure se heurte à d'autres entraves. En guise d'illustration, figure la signature de l'instrument juridique qui consacre l'élargissement formel du cadre de concertation aux communes suivantes : Karimama (au Bénin) ; Bana, Bengou, Tanda, Tounouga et Yélou (au Niger) ainsi que Bagoudo et Aréwa local government (au Nigeria) comme l'indique la présente carte.



Source : Etude préalable sur le DENDI GANDA réalisé par le PCTL

La non-approbation du règlement intérieur du cadre de concertation qui demeure ajournée *sine die* constitue un second élément qui rend probant la thèse de l'incomplétude du processus de formalisation. Ces *addenda* qui font encore défaut pour des raisons

endogènes⁵³ et exogènes (la fermeture des postes frontaliers du Nigeria et la crise sanitaire du Covid 19) mettent en lumière le rôle primaire de l'État⁵⁴ (acteur d'impulsion et facilitateur) en matière de coopération transfrontalière.

La littérature scientifique recèle quelques travaux qui décortiquent les modèles de fonctionnement des organes et institutions créés par les collectivités territoriales en matière de coopération transfrontalière. Ainsi une étude récente expose les divers outils et structures de droit public et de droit privé prévus sur un plan institutionnel pour encadrer le fonctionnement des structures en charge de la coopération transfrontalière au Bénin et au Niger.

Outils et structures de la coopération transfrontalière à la frontière Niger-Bénin susceptibles d'être utilisés en transfrontalier :

	CT BÉNIN	CT NIGER
Tableau 2	Outils et structures juridiques	Outils et structures juridiques
Outils et structures de droit public	1) Convention de coopération (art.176 et suivants de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin) <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention qui entre en vigueur après approbation de l'autorité de tutelle • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités burkinabés et étrangères • Droit applicable aux partenaires (Recueil des lois sur la décentralisation béninoise) • Objet/ actions : « la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunales ». 	1) Accords de coopération (de la commune : article 79 du CGCT et de la région : article 149 du CGCT) <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités nigériennes et étrangères, organismes nationaux et étrangers • Droit applicable aux partenaires (CGCT)

Source : OCDE/CSAO (2020), *Villes frontalières et changement climatique : guide pratique sur les leviers juridiques et financiers*, éd. révisée, Paris, p. 79.

⁵³ Il figure au titre des fondements la variabilité du degré d'implication des différents élus du Dendi Ganda, la diversité des compétences des communes.

⁵⁴ Outre l'absence d'un cadre de coopération transfrontalière formelle entre le Bénin, le Niger et le Nigeria, la décision de la fermeture des postes frontaliers du Nigeria a occasionnée une paralysie de certaines activités du cadre de concertation notamment la validation et la signature du protocole du Dendi Ganda.

CT BÉNIN	CT NIGER
<p>2) Organismes de coopération (art.177 et suivants de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention qui entre en vigueur après approbation par décret pris en conseil des ministres et sur proposition du ministre chargé de l'administration territoriale • Personne morale de droit public • Membres : collectivités béninoises et étrangères • Droit applicable aux partenaires (Recueil des lois sur la décentralisation béninois) • Objet/ actions : « la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunales ». <p>3) Organisations internationales de villes ou organismes décentralisés étrangers (art.178 et 179 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Base légale : une convention d'adhésion • Personnes morales de droit public • Membres : collectivités béninoises et étrangères • Droit applicable aux partenaires : droit international/ le recueil des lois sur la décentralisation béninois/ le droit du siège. 	<p>2) Conventions (article 327 du CGCT)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondement juridique : une convention qui entre en vigueur après approbation du ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales • Pas de personnalité juridique • Membres : collectivités nigériennes et étrangères, organismes nationaux et étrangers • Droit applicable aux partenaires dans les limites des compétences des CT (CGCT), le droit international souscrit par le Niger • Objet/ actions : les compétences des CT dans le respect des engagements internationaux du Niger

Source : OCDE/CSAO (2020), Villes frontalières et changement climatique : guide pratique sur les leviers juridiques et financiers, éd. révisée, Paris, p. 70.

Pour rendre opérationnelle le cadre de concertation transfrontalier (CCT) Dendi Ganda, l'engagement de Gaya énonce et prévoit « la mise en place d'un secrétariat permanent transitoire du cadre de

concertation transfrontalier (SPT/ CCT) »⁵⁵. Une structure qui *ad interim*⁵⁶, est sous la responsabilité d'un fonctionnaire de l'État nigérien pour une période transitoire. Ce choix des élus correspond à une approche qui permet d'esquiver le débat sur la rémunération du personnel à recruter. Implicitement, cette option laisse entrevoir au surplus, la difficulté réelle qu'éprouve la structure sur le plan financier.

Au plan juridique, en décidant de localiser la structure sur le territoire nigérien, l'interrogation sur le droit applicable n'est plus à débattre et cela fait sens. De principe, en droit de la coopération transfrontalière, le droit applicable est celui du droit du siège de l'État abritant les locaux. L'emplacement du siège reste encore à déterminer. En parallèle à cette initiative embryonnaire de coopération transfrontalière, il peut être également observé en Afrique de l'ouest un modèle de coopération avancé entre le Mali et le Burkina Faso qui nécessite un intérêt scientifique.

2. Des inspirations étrangères : cas du centre de santé transfrontalier Mali-Burkina

Soutenu par les autorités locales au sens large (élus locaux, autorités coutumières etc.), le centre de santé transfrontalier Tominian -Nouna (CST) est la matérialisation concrète du résultat notable auquel peut conduire l'implication des autorités locales et collectivités locales dans la pacification et le développement local. Cette infrastructure transfrontalière tant par sa dénomination que par sa conception est également un symbole de rapprochement de deux populations transfrontalières. Dans le cas d'espèce, la zone frontalière Tominian -Nouna, à la suite d'un refroidissement des relations entre les populations locales⁵⁷ est devenue dorénavant un laboratoire

⁵⁵ Extrait de l'Engagement de Gaya.

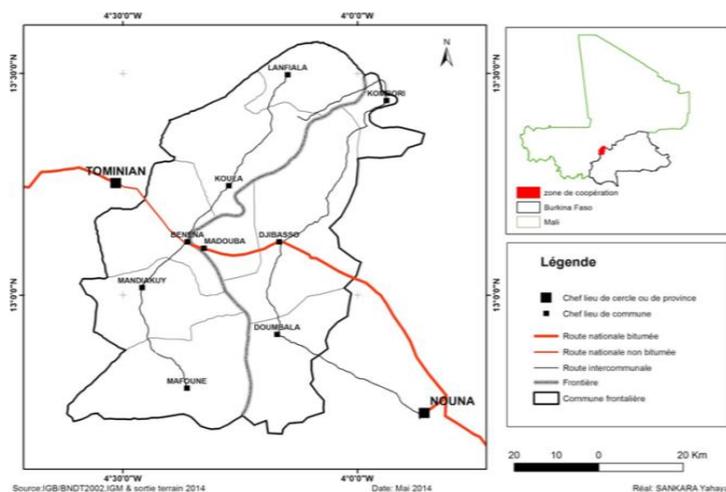
⁵⁶ Expression latine signifiant « pour l'instant ».

⁵⁷ Pour rappel, il y a eu « en 2006, les populations des villages de Ouané et de Ouarakoué se sont affrontées suite à un litige foncier » Antoine Ouédraogo, haut-commissaire de la province de la Kossi <https://www.rfi.fr/fr/emission/20120519-le-centre-sante-transfrontalier-ouarakouy-burkina-faso>, en ligne le 04/10/20.

d'étude⁵⁸ en raison de l'infrastructure sanitaire pertinente⁵⁹ transfrontalière réalisée dans cette aire géographique.

L'ESPACE TRANSFRONTALIER TOMINIAN-NOUNA

Source : Agence allemande de coopération



Pour ne point reprendre les nombreuses littératures et recherches effectuées sur le centre, la démarche et l'examen de la nature juridique de cette infrastructure transfrontalière aussi bien sur la forme et le fond se justifient amplement. En effet, les premières explications de notre thèse se justifient à travers la dénomination du centre : le centre de santé transfrontalier Tominian-Nouna (CST). Le qualificatif

⁵⁸ « Une première sur le continent africain » pour reprendre l'affirmation du <https://www.auswaertiges-amt.de/fr/03-politique-etrangere-seite/sujets-seite/02-prevention-crisis/04-barrieres-passerelles-artikel/1240716>, en ligne le 08/10/2020.

⁵⁹ L'article « Consultations médicales foraines, une réponse à l'accessibilité aux soins des populations frontalières : l'expérience du Bénin » confirme la précarité et l'importance d'une infrastructure sanitaire en milieu transfrontalier. Pour reprendre les auteurs de l'article l'un des objectifs de cette tournée foraine consiste à « apporter des soins de qualité aux populations des localités frontalières (à des populations qui n'en n'ont jamais reçues) ».

transfrontalier à lui tout seul désigne et caractérise un phénomène, un fait, une situation, un projet ou une infrastructure qui selon le *Larousse* « concerne les espaces proches d'une frontière entre des États voisins »⁶⁰. Par déduction, ce centre de santé ne relève pas d'une propriété exclusive d'un seul État. Pour preuve, à la suite du qualificatif transfrontalier, il est mentionné dans le cas d'espèce les noms de deux localités frontalières issues de deux États voisins.



Source : photo du centre de santé transfrontalier prise par RFI/Sayouba Traoré

Sur un plan juridique, il importe de relever le caractère formel de cette coopération ainsi que la nature de cette infrastructure transfrontalière qui est administrée sur la base de l'un des instruments de la coopération transfrontalière nommé le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Cet outil de la coopération transfrontalière nommé « groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) (grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband) a été conçu dans le cadre franco-allemand »⁶¹.

In concreto, les sources juridiques de cette coopération intercommunale transfrontalière et du CST sont : la convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière et l'accord-cadre de coopération transfrontalière entre la République du Mali et le Burkina. Au Mali : la loi n° 2017 déterminant les conditions de la libre

⁶⁰

https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/transfrontalier_transfrontali%C3%A8re/79124 en ligne le 02/10/2020

⁶¹ Jochen SOHNLE, *op. cit.*, p. 71.

administration des collectivités territoriales et le décret n° 2015 – 0848 Déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales. Au Burkina Faso : le Code général des collectivités territoriales (art. 122), la convention de coopération entre les collectivités frontalières du cercle de Tominian au Mali et celles de la province de Kossi au Burkina, l'accord de jumelage (commune de Djibasso et Commune de Tominian), l'accord de jumelage entre la province de la Kossi et le Cercle de Tominian, l'accord de jumelage entre la commune de Sikasso et de Bobo-Dioulasso, l'accord de groupement de coopération sanitaire transfrontalière entre la commune rurale de Djibasso au Burkina et les communes rurales de Mafouné et de Mandiakuy au Mali.

La difficulté réelle d'une analyse juridique affinée de ce GLCT résulte de l'opacité des textes de la structure. L'opération de vulgarisation et de sensibilisation des textes qui s'est déroulée en 2020, soit huit ans après la mise en fonction du centre de santé corrobore notre argument. Sur un plan structurel, plusieurs recherches développent la catégorie des formes des institutions de coopérations transfrontalières envisageable⁶². Dans le cas d'espèce du

⁶² A titre indicatif, en France, « les outils mis à la disposition des collectivités territoriales sont les suivants : les conventions de coopération transfrontalière ; les groupements d'intérêt public (GIP) de coopération transfrontalière ; les sociétés d'économie mixtes locales (SEML) ; la faculté d'adhérer à des organismes étrangers (du type « consortio » espagnol), de constituer des groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) sur les frontières avec le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse et la Belgique ; le recours au GLCT, instrument sui generis créé par l'accord de Karlsruhe et repris par l'accord franco-belge a connu un succès significatif (6 GLCT fonctionnent, plusieurs sont en projet), au point que la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales l'a érigé en instrument de droit commun de la coopération transfrontalière, sous la dénomination de « district européen ». Le GECT créé par le règlement communautaire du 5 juillet 2006 instituant le GECT constitue un instrument juridique supplémentaire et particulièrement souple pour asseoir les projets de coopération au sein de l'Union européenne. Un GECT peut être conclu dans un cadre interrégional ou transfrontalier alors qu'un district européen peut seulement être conclu dans un cadre transfrontalier. En outre, pourront également participer à un GECT un ou

centre de santé transfrontalier Ouarokuy-Wanian, le GLCT Kossi/Tominian présente les traits ou encore un « noyau de règles uniformes »⁶³ qui reviennent dans l'examen des organismes de coopération transfrontalière. Il est une institution interétatique, personne morale de droit public et formelle depuis le 17 mai 2015, date de la signature de la convention, des statuts et du règlement intérieur. En pratique, son fonctionnement repose sur un bicéphalisme institutionnel constitué d'un organe délibérant (le conseil) et un organe exécutif (le bureau). Le *modus operandi* mérite que l'on s'y attarde sur certains points notamment le financement et la pérennité du fonctionnement du CST. Nonobstant les observations qui peuvent être faites, ce CST inspire des réflexions et des perspectives pour la pacification et l'intégration des peuples frontaliers à travers des projets concrets.

La sécurité et la paix constituent-elles pour l'État central des colosses aux pieds d'argile ? Loin d'avoir la prétention d'apporter une réponse précise à cette interrogation, force est de constater à la lumière de multiples indices notamment sur le plan juridique que l'État reconnaît dorénavant une place aux collectivités territoriales communales dans l'arène des acteurs de la thématique.

En substance, dans le cadre de la mise en œuvre du processus de décentralisation territoriale dans de multiples États africains notamment au Bénin et au Niger, il s'est développé en droit positif des mesures normatives (lois, décrets, etc.) pour reconnaître et accorder la capacité aux communes frontalières d'agir notamment en matière de sécurité sanitaire et du maintien de la cohésion sociale et pacifique.

Bien que l'exercice de la plénitude de cette compétence reste imparfait, il existe en Afrique de l'Ouest quelques initiatives transfrontalières locales. C'est notamment le cas du cadre de

plusieurs États membres de l'UE mais aussi les États frontaliers du Conseil de l'Europe, par dérogation à l'interdiction d'association entre des collectivités territoriales françaises et des États étrangers.» <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cooperation-transfrontaliere>, en ligne le 10/10/2020.

⁶³ *Op. cit.*

coopération et de concertation du Dendi Ganda entre les communes du Bénin, du Niger et du Nigeria et du centre de santé transfrontalier Mali-Burkina. Nonobstant la limitation des d'exemples observables, l'étude des cas cités conduit à reconnaître et à s'intéresser à la pertinence d'une action subsidiaire des communes frontalières qui puisse conduire au bien-être des populations frontalières dans le domaine de la santé et à la consolidation d'une sécurité au service de la paix.

RESSOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. Ouvrages :

- DUGUIT L., *L'ÉTAT les gouvernants et les agents*, Dalloz, 2005.
- HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 2^{ème} édition, 2015.
- LAPOINTE B., *La mondialisation et les collectivités territoriales*, Berger Levrault, 2017.
- LEPRETRE P., *Les collectivités territoriales, Tout ce qu'il faut savoir et comprendre*, Gualino, Lextenso, 2016.
- NANAKO C., *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, thèse soutenue en 2016.
- MEKHANTAR J., *Introduction au droit public. Principes constitutionnels*, ESKA, 2019.
- WALTHER O., *Affaires de patrons, Villes et commerce transfrontalier au Sahel*, Peter Lang, 2008.
- GUEGUEN R., *L'action internationale des collectivités territoriales françaises dans le cadre de l'Etat unitaire*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, PUAM, 2015.

II. Dictionnaires et autres documents :

- Code général des collectivités territoriales du Niger.
- Convention : l'engagement de Gaya.
- Dictionnaire : *Vocabulaire juridique*, Gérard CORNU, PUF, 2019.
- Guide pratique sur les leviers juridiques et financiers Villes frontalières & changement climatique* juillet 2020 (édition révisée).
- Rapport de la direction générale des collectivités territoriales du Mali : Rencontre des acteurs du programme de coopération transfrontalière dans l'espace UEMOA. Initiatives transfrontières de développement local-Lobi*, du 15 au 17 juillet 2012- Dakar.
- Rapport final possibilités de coopération transfrontalière en Afrique de l'ouest : Une contribution au processus d'intégration régionale* (N° de référence : 2010CE160AT057) Association des régions frontalières européennes (ARFE) 22 janvier 2012.

Paix, sécurité et principe de subsidiarité

- Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application*, 2013.
- Stratégie de l'Union africaine pour la gouvernance des frontières*, novembre 2017.

- V -

DROITS HUMAINS, GENRE, PAIX ET SECURITE SOCIALE

**L'ETAT DE DROIT A L'EPREUVE
DE LA CRISE SECURITAIRE AU SAHEL**

**Dr SANGARE Moussa Moïse,
enseignant-chercheur,
Université des sciences juridiques et
politiques de Bamako (USJPB)**

*Ce n'est pas ce que nous avons été hier, mais ce que nous allons faire demain ensemble qui nous rassemble en Etat.*¹ Cette citation d'Ortega nous aide à comprendre l'Etat comme une collectivité d'habitants fixés sur un territoire et soumise à une autorité politique. Il est souverain. Dans ses relations internationales, il n'est soumis à aucune autre autorité, sauf acceptation de sa part (participation à une organisation internationale ou communautaire comme, par exemple, l'ONU, l'Union africaine, le G5 Sahel et l'UEMOA). Dans l'ordre interne, il a le droit d'imposer, au nom de l'intérêt général, ses décisions aux gouvernés. Il est détenteur de la puissance publique. Il crée les autres personnes publiques et définit leurs pouvoirs (les régions ou les collectivités territoriales, les cercles, les communes et les établissements publics). En conséquence l'Etat est soumis à des règles d'une nature différente de celles qui régissent les relations entre particuliers. Il a l'obligation d'assurer la sécurité des personnes et de leurs biens et la défense nationale.

Pour commencer, il est important de savoir qu'il serait bon, pour un tel sujet, de se situer dans un cadre international, régional (G5-Sahel) et national. Le Mali, le Niger et le Burkina Faso qui sont des

¹ Voir V. ORTEGA, *Dictionnaire Grand Robert de la Langue Française, Version électronique*, Le Robert/ SEJER, 2005. Voir aussi www.lerobert.com.

pays en voie de développement et confrontés à une crise sécuritaire ont besoin des propositions d'un tel sujet pour revoir l'évolution de son système de sécurité nationale et sa politique de garantir ou de protéger les droits humains. Il faut voir comment le droit de sécurité nationale est assuré de même que la protection des droits des personnes en temps de crise sécuritaire. Surtout qu'en novembre 2013, on a soutenu une thèse de doctorat sur l'Etat de droit au Mali : évolution et réalité. Au cours de ces recherches, on n'a pas mis l'accent sur l'aspect sécurité, qui, de nos jours, affaiblit l'Etat de droit au Mali, au Niger et au Burkina Faso.

On tentera d'expliquer les concepts comme sécurité. Les individus connaissent la sécurité uniquement lorsque l'État dispose des moyens de les protéger. Il doit donc recruter et entretenir une armée et des forces de police. Cette insécurité continue de menacer la défense nationale. Et la défense nationale a « pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population ».²

Celle-ci a été déclinée comme un concept intégrant des dimensions très différentes : la défense « armée » (ou « militaire »), principal élément du dispositif de sauvegarde de la Nation, incombant principalement aux forces militaires ; la défense « civile », essentiellement chargée de la protection de la population, du maintien de l'ordre public et de la continuité de l'action des institutions (en particulier du gouvernement) ; la défense « économique », destinée à assurer, dès le temps de paix, la réduction des vulnérabilités du pays (par exemple par le contrôle des transferts de technologies sensibles) et, en temps de crise, la bonne allocation des ressources ; la défense « culturelle », devant permettre le maintien de l'esprit civique et la transmission des valeurs républicaines et démocratiques.³

² F. COSTA, « L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à sous-s'exprimer », n° 03/2011, p. 4.

³ *Ibid.* Voir aussi J. PORCHER, « Défense versus sécurité nationale », *Défense nationale et sécurité collective*, n° 8, août-septembre 2008, p. 70.

Nous devons commencer par décrire la situation dite idéale, car pour garantir l'efficacité de la réflexion, il convient de partir du principe lui-même pour en apprécier ultérieurement l'application ou le déploiement sur le terrain. En ce qui concerne l'État de droit, et comme l'expression l'indique, il s'agit d'une situation où les droits de l'homme sont respectés sans la moindre restriction que celle que peut imposer la réglementation. La situation idéale serait donc celle dans laquelle le pouvoir garantit aux citoyens la libre jouissance de leurs droits fondamentaux à travers des institutions appropriées.⁴

État de droit, démocratie, protection des droits et libertés fondamentales sont les maîtres mots des nations dites civilisées. Ainsi, il est important de rappeler que la notion est apparue à une époque cruciale de la civilisation humaine. Elle découle l'histoire de plusieurs civilisations. En effet, lorsque les auteurs ont commencé à s'y intéresser, qui, pendant toute la seconde moitié du XIX^e siècle, elle était dominée par la conception libérale et par la doctrine juridique allemande.⁵

La notion d'Etat de droit, d'origine allemande, *Rechtsstaat*, est apparue dans les années 1790... Mais, cette théorie allemande du *Rechtsstaat* ne commencera à être connue en France qu'au début du XX^e siècle. Certains des grands noms de la doctrine du droit public français tels que Léon Duguit dès 1901, Maurice Hauriou en 1903 et Léon Michoud en 1906, y font allusion, mais en prenant soin de s'en démarquer ; l'expression « État de droit », qui est la traduction littérale du mot *Rechtsstaat*, apparaît dans un premier temps irréductiblement liée à la pensée allemande.⁶

⁴ M.M. SANGARE, *Etat de droit au Mali : évolution et réalité*, thèse de doctorat soutenue publiquement le 18 novembre 2013 à l'Université Gaston Berger de Saint Louis, p. 1.

⁵ Voir J. CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, 5^{ème} édition, Montchrestien, 2010, Lextenso éditions, p. 16.

⁶ L. DUGUIT, *Traité*, III, 2^{ème} édition, p. 674. Voir aussi J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, 2006, p. 95 Voir aussi L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit Constitutionnel*, Dalloz, 21^e édition, 2019, p. 418.

La théorie de l'État de droit va donc se greffer en France sur une tradition politique et institutionnelle spécifique héritée de la révolution de 1789, à travers à laquelle son statut est ambigu, car permettant de valoriser celle-ci, par un effet de labellisation. Elle va aussi contribuer à la faire évoluer, en apportant des arguments nouveaux à la critique des institutions de la troisième République.⁷

Il faut noter que certains éléments fondamentaux de la théorie formelle de l'État de droit dégagés par la doctrine allemande étaient inscrits depuis longtemps dans le droit positif français⁸ ; ce qui explique en partie le dédain manifesté par les juristes français à l'égard d'une théorie à leurs yeux trop marquée par le contexte. Et c'est à partir de cette révolution française que le pouvoir de l'État s'est vu limité en cédant la place au droit, communément appelé la « Déclaration des droits de l'homme et du citoyen » du 26 août 1789, qui a posé et renforcé les jalons de l'Etat de droit.⁹

Notre attention portera sur la théorie de Hans Kelsen, qui le définit comme un Etat dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée. Dans ce modèle, chaque règle tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures.

La théorie de Montesquieu vient compléter et trouver qu'il doit avoir un pouvoir qui arrête le pouvoir politique. Il faut par conséquent diviser le pouvoir politique en fonctions attribuées à des organes différents, de sorte que jamais la même autorité ou le même organe n'exerce la totalité de ces fonctions.¹⁰

La logique de la théorie de Montesquieu est que chaque pouvoir soit indépendant vis-à-vis des autres. Autrement dit, au pouvoir législatif reviendrait le rôle de voter la loi, de contrôler l'action

⁷ L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit Constitutionnel*, Dalloz, 15^e édition, 2015, p. 398.

⁸ *Ibid.*, p. 25.

⁹ On peut le constater dans l'art. 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

¹⁰ Voir M.M. SANGARE, *Etat de droit au Mali : évolution et réalité*, thèse de doctorat présentée et soutenue publiquement, le 18 novembre 2020 à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal), p. 152.

gouvernementale, au pouvoir judiciaire, celui d'interpréter et d'appliquer la loi et au pouvoir exécutif, celui de prendre et d'exécuter les mesures d'intérêt général au moyen de l'administration et du service public qui apparaissent comme la forme d'organisation de l'État de droit et le moyen de réalisation de l'intérêt général.¹¹

Au-delà de cette analyse théorique, nous comprenons finalement que depuis deux décennies l'Etat de droit, avec le constitutionnalisme comme fondement, repose sur la démocratie. Et cette démocratie est considérée aujourd'hui comme tout régime conforme au standard occidental et contemporain en matière de droits de l'homme. Alors que chaque société a ses réalités socio-culturelles.¹²

A l'examen des lois fondamentales africaines sous cet angle, il en est quelques-unes dont le préambule n'évoque pas, ne serait-ce que de façon indirecte, le principe d'État de droit. Il s'agit de manière apparemment paradoxale du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Maroc, du Sénégal et de la Tunisie. Par ailleurs, les terminologies peuvent varier. Les auteurs du préambule congolais évoquait « un État décentralisé où règne le droit », tandis que le préambule gabonais privilégie l'idée de « légalité républicaine » plutôt que l'État de droit, formule qui se retrouve dans le serment prêté par le président de la République (art. 12 al. 2)¹³. Trois autres préambules préfèrent au terme d'État de droit, celui de « primauté du droit » : il s'agit de l'Algérie où cette prééminence est présentée comme sous-tendant la démocratie, la Constitution de la Guinée l'associe au « *respect de la loi démocratiquement établie* » et de la Mauritanie où elle fait figure d'explication à l'énumération des droits fondamentaux. Certains préambules enfin évoquent explicitement sa notion en la liant généralement à d'autres concepts. Le Bénin, la République Centrafricaine et le Mali la rapprochent de la démocratie pluraliste et de la garantie des droits. Le Bénin l'assimile également à la protection

¹¹ MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, livre XI, chap. VI, 1748.

¹² Voir G. HERMET ; B. BADIE ; P. BIRBAUM ; P. BROUD, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 5^{ème} édition, Armand Colin, Paris, 1994, 2001, p. 108.

¹³ Voir l'article 12 al. 2 de la Constitution congolaise.

des droits de l'homme, le Centrafrique à celle des droits des plus faibles. Le Burkina Faso et le Togo, pour leur part, le rattachent à la défense des droits collectifs et individuels.¹⁴ On peut dire que parmi tant d'autres, c'est la Constitution malgache qui en donne une définition plus exacte comme un État « dans lequel le peuple et les pouvoirs publics sont soumis aux mêmes normes juridiques sous le contrôle d'une justice indépendante ».¹⁵

On peut dire que l'État de droit est avant tout aussi un modèle théorique. Mais il est également devenu un thème politique puisqu'il est aujourd'hui considéré comme la principale caractéristique des régimes démocratiques. En faisant du droit un instrument privilégié de régulation de l'organisation politique et sociale, il subordonne le principe de légitimité au respect de la légalité.

Mais, tout a changé depuis les années 1980, lorsque l'occident a posé une attention particulière sur lui comme le nouveau système politique qui finit par avoir un impact non seulement sur les anciens pays socialistes mais aussi sur la totalité des pays en développement et contribue à alimenter des processus de transformation politique.¹⁶

Les États d'Afrique francophone ont été, très tôt, concernés par ces mutations, commencées par le Bénin. Les gouvernants autoritaires qui y étaient particulièrement nombreux, s'y réduisent désormais à quelques exceptions. Les Constitutions ont été presque partout

¹⁴ Voir M. L. GABA, *L'Etat de droit, la démocratie et le développement Economique en Afrique Subsaharienne*, Thèse présentée et soutenue à la Faculté des études supérieures, décembre 1997, p. 47. Voir aussi M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire ; Essai sur les fondements du Constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire Francophone* ; Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1987, p. 16.

¹⁵ Préambule de la Constitution malgache de 2010.

¹⁶ C. MILLAT, « L'Etat constitutionnel en Afrique francophone : entre Etat de droit et « état de droit » » ; Centre d'études et de recherches sur les droits africains et le développement institutionnel des pays en voie de développement Université Montesquieu – Bordeaux IV (France); p. 64.

remplacées ou sensiblement amendées dans une direction plus libérale.¹⁷

De nos jours, l'État de droit forme le troisième principe autour duquel se rassemblent ces Constitutions africaines, alors que nul n'aurait imaginé, dans un passé même récent, que cette vieille notion héritée du XIX^e siècle allait faire l'objet d'une résurgence aussi éclatante.¹⁸ Et les nouveaux régimes africains ne peuvent offrir d'emblée toutes les garanties qu'assurent l'État de droit et les vieilles démocraties occidentales. En revanche, il est attendu d'eux qu'ils respectent les règles qu'ils se sont eux-mêmes imposées à partir de leur réalité socio-culturelle, ce qui renvoie à l'idée d'autolimitation de l'État par ses propres engagements.¹⁹

A l'analyse des pratiques constitutionnelles, on peut dire que chacune des deux premières Républiques du Mali ont été suivies d'une période d'exception (après le coup d'État de 1968, il y a une période d'exception de 1968 à 1974 et après celui du 26 mars 1991, il y a eu une période d'exception de 1991 à 1992) où les règles du jeu émanaient de la volonté d'une petite minorité et non du peuple.²⁰ Nos recherches doctorales ont démontré que si ces deux premières républiques ont chuté, et qu'on est confronté à une crise politique et sécuritaire depuis 2012 jusqu'à nos jours, c'est que les principes de l'État de droit sont violés et les systèmes juridiques ne répondent pas aux attentes ou aux préoccupations du peuple malien.

On peut apprécier la Constitution de la troisième République du Mali (du 25 février 1992), qui, à la grande différence des précédentes, a consacré son titre I de 24 articles aux droits et devoirs de la personne

¹⁷ Voir A. DIARRA, *Démocratie et droit constitutionnel dans les Pays Francophones d'Afrique Noire : Le cas du Mali depuis 1960*, Edition Karthala, 2010, p. 10.

¹⁸ Voir J. CHEVALLIER, *L'État de droit*, 5^e édition, Montchrestien, 2010, Lextenso éditions, p. 51.

¹⁹ M.M. SANGARE, *L'État de droit au Mali : évolution et réalité*, thèse de doctorat présentée et soutenue publiquement le 18 novembre 2013 à l'Université Gaston Berger de Saint Louis (Sénégal), p. 415.

²⁰ A. DIARRA, *Démocratie et droit constitutionnel dans les Pays Francophones d'Afrique Noire : Le cas du Mali depuis 1960, op. cit.*, p. 23.

humaine. Une large protection des droits et libertés de la personne a retenu en 1992 l'attention des constituants maliens. Ce qui fut une avancée très remarquable de l'État de droit démocratique au Mali.²¹

En analysant davantage la pratique de l'État de droit en Afrique de l'Ouest en général et dans le Sahel en particulier, on constate que nous sommes dans une situation de violation des droits, dans leur élaboration, leur applications et leur jouissance sont imparfaitement satisfaisantes. La responsabilité est imputable à plusieurs acteurs comme le pouvoir exécutif et l'Assemblée nationale. Au niveau du principe de la séparation des pouvoirs, la situation est inquiétante depuis 2008 jusqu'à nos jours. Les pouvoirs exécutifs, dans ses rapports avec les autres pouvoirs, n'ont pas toujours agi conformément à la logique constitutionnelle. Ils ont su négocier leurs rapports avec les pouvoirs législatifs en mettant en avant une « gestion consensuelle ». Ainsi, les projets de lois sont votés de façon mécanique. Les pouvoirs législatifs deviennent tolérants pour ne pas dire laxiste dans leur contrôle de l'action gouvernementale. On a l'impression qu'ils renoncent à leur rôle de contre-pouvoir.²² Surtout dans cette crise sécuritaire accentuée, les pouvoirs politiques devraient jouer pleinement leurs rôles sans complaisance.

Toujours dans la pratique malienne, nigérienne et burkinabè, l'analyse a révélé que la hiérarchie des normes n'est pas généralement respectée dans leur administration, et les autorités qui ne se soumettent pas aux normes supérieures arrivent toujours à se soustraire à des sanctions. Sans oublier que leurs services publics sont confrontés à la lenteur, au favoritisme, au clientélisme, aux erreurs administratives, à la corruption. On peut dire que ces maux sont les

²¹ M.M. SANGARE, *L'Etat de droit au Mali : évolution et réalité*, thèse de doctorat présentée et soutenue publiquement le 18 novembre 2013 à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal), p. 478.

²² M. TALL, *Les parlements dans les Etats d'Afrique noire francophone : Essai sur le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Togo*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Poitiers, à la Faculté de droit et des sciences, p. 7.

causes de la crise politique et sécuritaire au Mali, au Niger et au Burkina Faso.²³

Pour ce qui est des principes démocratiques, ils sont de plus en plus violés. Les élections, qui sont les seuls moyens légitimes d'accéder au pouvoir, elles sont très décriées par la société civile, par certains partis politiques et par les populations. Ces dernières sont peu motivées à part celles qui sont urbaines. A titre illustratif, on peut rappeler les élections législatives en avril 2020 qui ont aggravé la crise politique au Mali et qu'a soldé un coup d'État le 18 août 2020.

L'opposant est considéré comme un ennemi à abattre ou marginaliser, maltraité. D'autres insuffisances persistent affectant qualitativement l'État de droit et la démocratie dans le Sahel et plus précisément au Mali. Surtout, le conflit est perpétuel dans le Nord avec le terrorisme depuis 2012, ainsi que le conflit intercommunautaire au centre entre les Dogons et les Peulhs depuis juin 2018 jusqu'à nos jours. Ces événements d'insécurité fragilisent l'État de droit au Mali et affectent les droits de l'homme depuis 2012 jusqu'à nos jours. On peut dire que ceux-ci ont rendu l'État impuissant, irresponsable qui ne peut réclamer ou exiger aux citoyens aucune obligation et dont ces derniers n'exécutent aucun devoir et ne respecte pas l'autorité de l'État.

L'objectif de cette réflexion est non seulement de réfléchir sur l'effectivité de l'Etat de droit au Sahel secoué par la rébellion et le terrorisme surtout qu'il est l'un des concepts théoriques actuellement en pleine mutation dans la science juridique. Depuis 2010 jusqu'à la soutenance de notre thèse, toute notre préoccupation était de montrer que l'Etat du Mali est un Etat de droit et de constater son effectivité. De 2012 à nos jours, après le coup d'Etat militaire du 26 mars 2012, s'est généralisée et accentuée la crise sécuritaire au Nord-Mali et plus tard au Centre à partir de juin 2018. Et on constate souvent des attaques djihadistes, de banditismes au Sud du Mali. Ces crises ont provoqué un second coup d'Etat le 18 août 2020. On peut dire que la

²³ M.M. SANGARE, *L'Etat de droit au Mali : évolution et réalité*, op. cit., p. 492.

situation actuelle nous pousse à toujours approfondir notre réflexion sur l'effectivité de l'Etat de droit dans une crise sécuritaire.

Dans notre démarche, notre analyse se focalisera sur le cas du Mali, du Niger et du Burkina Faso. Ces pays sont les plus touchés du terrorisme, de la rébellion, du banditisme, de conflit intercommunautaire. Il faut dire que l'histoire des Etats du Sahel n'est pas exempte de périodes de crises, souvent propices à la mise en cause des pouvoirs publics depuis mars 2010 jusqu'à nos jours. Quel est l'impact de la crise sécuritaire sur l'effectivité de l'Etat de droit dans le Sahel ? Il est à constater que les libertés et les droits fondamentaux ont connu des restrictions du fait de la crise sécuritaire. Cela interpelle les Etats du Sahel sur la question de savoir : comment préserver les droits et libertés fondamentales dans une crise sécuritaire permanente ?

Pour répondre aux problématiques posées, notre analyse portera, dans un premier temps, sur le constat de l'ineffectivité de l'Etat de droit dans le Sahel, et dans un second temps, la garantie de l'Etat de droit international, en mettant l'accent sur la protection des droits et libertés fondamentales en période de crise sécuritaire dans le sahel. Surtout que l'Etat de droit international qui s'impose aujourd'hui aux Etats du Sahel n'a pas été traité lors de nos recherches doctorales.

I. Le constat de l'ineffectivité de l'Etat de droit dans le Sahel

Une doctrine malienne a démontré que l'espace sahélo-saharien constitue, à l'heure de la mondialisation, un enjeu géopolitique et géostratégique majeur. Il pose cependant des problématiques extrêmement complexes et le Mali est au centre de ces problématiques.²⁴ Depuis 2010, le pays connaît un accroissement sensible des menaces sécuritaires qui ont progressivement bouleversé les paramètres géopolitiques, géostratégiques, et impacté une bonne partie de son environnement géographique comme le Niger et le Burkina Faso. On a constaté que ces menaces se manifestent notamment par le banditisme urbain et périurbain, les conflits

²⁴ Z. MOULAYE, *Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien*, Mention Légale, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau Bamako, 2016, p. 5.

communautaires, l'irréductibilité, la criminalité transfrontalière et transnationale organisée : trafic de cigarettes, d'alcool, de faux médicaments, d'armes, de drogues, d'êtres humains, rébellion, terrorisme etc. Ces menaces, devenues réalités depuis 2012 au Mali, jusqu'à nos jours, affectent le voisinage immédiat et sont devenues préoccupantes pour la communauté internationale, avec son extension vers le Niger et le Burkina Faso. Cette insécurité a provoqué au Mali deux coups d'Etat, le premier a eu le 26 mars 2012, et le second le 18 août 2020.

Il existe d'autres facteurs qui sont à la base de la défaillance de l'État de droit au Mali et sont nombreux. Certains textes en vigueur ne sont pas appliqués. L'impunité règne. La sécurité juridique n'est pas assurée, de nombreux droits humains sont fréquemment violés. Toutes ces situations sont liées à l'inapplication des textes en vigueur et une floraison massive d'impunité. Ceux-ci défendent, d'une part, le respect des principes de base de l'État de droit, et d'autre part, la sauvegarde des droits humains. Comme Dominique Darbon et Jean du Bois de Gaudusson, l'ont indiqué, l'ineffectivité du constitutionnalisme et l'inexistence de l'État de droit sont simplement imputées aux dysfonctionnements du système essentiellement attribué au mépris affiché par les gouvernants à l'égard des normes qu'ils édictent et aux violations systématiques de la démocratie en place. Ce mépris, comme ces violations, sont incontestables et inexcusables. Ils portent leur part de responsabilité dans l'absence d'intégration au sein de la société de normes aussi ouvertement bafouées par ceux-là même qui étaient chargés de les promouvoir et de les protéger.

Parmi tant d'autres défaillances, notre attention portera sur la crise sécuritaire, dont un seul pays ne peut faire face, et a poussé les Etats du Sahel à créer une force conjointe de G5 Sahel (FC-G5S) en 2017 pour répondre aux différents défis dans le Sahel.²⁵ Cette force militaire

²⁵ Voir la déclaration des pays du G5 Sahel sur la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent au Sahel, adopté à Niamey le 15 mai 2015.

a pour mission de lutter contre le terrorisme.²⁶ Malgré la création de cette force, le terrorisme gagne du terrain jusqu'à ce que les pays victimes de terrorisme et de la rébellion aient abandonné certaines circonscriptions administratives sous la pression de certaines organisations djihadistes de la région (comme Al-Qaïda au Maghreb islamique, Mouvement pour l'unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest, Al-Mourabitoune, Boko Haram). Cette absence a violé certains droits fondamentaux des administrés, leurs droits d'accès aux services publics de l'Etat, l'application du droit. En plus, ils sont dans l'incapacité de protéger les droits et libertés fondamentales des citoyens dans les zones occupées, d'une part, par les rebelles, et d'autre part, par les djihadistes. Pour analyser ces phénomènes qui affectent l'effectivité de l'Etat de droit dans le sahel, notre réflexion portera, d'une part, sur le dysfonctionnement des services publics causé par l'insécurité, et d'autre part, la violation des libertés fondamentales.

A. Les services publics affectés par la crise sécuritaire

Tout d'abord, il faut noter que le service public est une activité d'intérêt général assuré ou assumé par une personne publique. Comment le dysfonctionnement des services publics peut-il se répercuter sur l'effectivité de l'État de droit ? En effet, le critère du service public est généralement rattaché à l'arrêt Blanco.²⁷ Le raisonnement de l'école du service public soutient que l'administration se livre à deux types d'activité. Il représente le

²⁶ L'alliance Sahel, lancée également en 2017 par la France, l'Allemagne et les autres pays de l'UE, et 13 autres bailleurs, a été créée pour améliorer l'efficacité de l'aide au développement dans la zone et être l'interlocuteur du G5 sur les questions de développement. Voir www.diplomatie.gouv.fr (28/09/2020).

²⁷ D. SY, *Droit administratif*, Dakar, l'Harmattan Sénégal, 2^{ème} édition revue, corrigée et augmentée, 2014, p. 5.

premier. Quant au second, elle est comparable à celle des particuliers.²⁸

En effet, il a pour but de satisfaire l'intérêt général, et demeure avant tout une activité d'intérêt général. Donc, son fonctionnement est régi par une loi. Cependant, certaines lois sont communes à tous les services et d'autres sont particulières à chaque type de services. Et par loi, il ne faut pas simplement entendre des textes votés par l'Assemblée nationale mais des principes applicables à tous ceux-ci. Tels que les principes de continuité, d'égalité, de mutabilité et de neutralité.²⁹ Le critère de celui-ci est complémentaire de la notion de personne public. Il permet de définir un grand nombre de notion public, expropriation pour cause d'utilité publique par exemple. Il sert souvent de critère à l'application du droit administratif et à la compétence du juge administratif.

Un service public, dans son sens matériel, désigne une activité destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général. Satisfaire l'intérêt général commence par l'accueil et l'orientation des usagers des services publics.³⁰ Ce droit des usagers, par exemple, prescrit dans l'art. 20 d'une loi n° 98-012 /AN-RM du 19 janvier 1998, que « Chaque administration assure en son sein l'accueil et l'information des usagers. Elle est tenue de communiquer à l'usager les informations utiles sur les procédures et formalités nécessaires à l'obtention des prestations qu'elle fournit ». ³¹ Au cours de nos travaux de recherche doctorale, on a constaté que certains agents publics au Mali, au Niger, en général, ignorent ce droit des usagers. Ces derniers, s'ils ne sont

²⁸ J. MORAND-DEVILLER, P. BOURDON, F. POULET, *Droit administratif : Cours, Thèmes de réflexion, Commentaires d'arrêts, Note de synthèse*, 15^e édition, 2017, p. 784.

²⁹ B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Thèse soutenue publiquement le 2 décembre 2011, p. 146.

³⁰ Ibid. Voir aussi D. SY, *Droit administratif*, Dakar, l'Harmattan Sénégal, 2^{ème} édition revue, corrigée et augmentée, 2014, p. 10.

³¹ Art. 20 de la loi n° 98-012 / AN-RM du 19 janvier 1998.

pas négligés, subissent des propos désobligeants des fonctionnaires qui sont censés de les accueillir et les informer. Ce qu'il faut retenir, c'est que tout service est régi par un certain nombre de règles. On pourrait résumer ces règles à quatre éléments, à savoir : la continuité, l'efficacité, l'égalité et la neutralité.

Parmi ces règles, seule la continuité était une réalité au Mali jusqu'en 2012. Il se trouve que cette réalité a cessé d'être depuis l'intensification de la rébellion et du terrorisme de 2012 à nos jours et plus tard au Burkina Faso en 2018 jusqu'à nos jours. Car l'État même se caractérise par la continuité. Il va de soi que ses prestations revêtent les mêmes caractères. Les restrictions qui peuvent atteindre celle-ci sont temporaires. Ce sont les grèves et l'absentéisme qui ne cessent de gagner du terrain dans notre pays. Aujourd'hui, à ces crises s'ajoutent la crise sécuritaire. Les autres règles (l'efficacité, l'égalité et la neutralité), ne sont pas, dans la majorité des cas, respectés dans la mesure que l'administration publique n'existe plus dans certaines circonscriptions administratives du Nord et du Centre du Mali.³² La même crise sécuritaire a poussé les services publics à s'absenter dans certaines circonscriptions administratives aussi au Niger et au Burkina Faso. Des milliers d'écoles (plus 2 600 écoles) et centres communautaires de santé (plus de 160 CSCOM) sont fermées au Mali, au Nord et au Centre. On peut ajouter que la diplomatie française a même classé l'ensemble du territoire du Mali et du Niger, en zone rouge, excepté leur capitale.³³ Elle a recommandé à ses ressortissants de ne pas fréquenter ces zones.

A l'intérieur des zones occupées par les rebelles, les djihadistes, certains agents publics (les enseignants, les agents de santé, les préfets

³² Voir le *Rapport de la commission nationale des droits de l'homme (CNDH), 2017-2018*, p. 45-56.

³³ Les zones rouges du Burkina Faso sont toutes ses frontières avec le Mali, le Niger, le Bénin, le Ghana et la Côte d'Ivoire. Compte tenu de la présence récurrente de groupes armés terroristes (GAT) actif, dans les zones en frontière avec les pays indiqués ci-dessus, certains partenaires du Mali ont déconseillé à leurs ressortissants des déplacements dans ces zones. Il y a des zones comme Kéné Dougou, Kossi, Sounou, Soum, Gourma, au Nord du pays de l'axe Ouahigouya, Pama.

ou les sous-préfets, les maires) reçoivent des menaces, d'autres sont agressés, torturés, violés, enlevés et même tués. Ces agressions et ces menaces ont obligé ceux-ci à abandonner les services publics et certains bâtiments publics sont occupés par les terroristes et les rebelles.

Dans la pratique, que doit faire l'administration ? Les gouverneurs, les préfets, les sous-préfets et les Maires sont chargés d'assurer la police administrative³⁴ qui a pour but d'assurer la sécurité publique, la tranquillité publique et la salubrité publique. On peut imaginer ce qui va se passer s'ils sont absents. Ils sont chargés d'appliquer la loi, d'assurer la protection des personnes et de leurs biens. L'on doit rappeler que la police administrative a pour but de *prévenir les atteintes à l'ordre public*. Cette formule appelle deux séries de précisions selon une doctrine française, en ce qui concerne d'abord le caractère *préventif* de la police administrative, qui la distingue de la police *judiciaire*, ensuite le contenu concret de la notion d'*ordre public*.

On peut constater aussi l'absence de police judiciaire qui a un but répressif c'est-à-dire de rechercher l'auteur d'une infraction et le traduire devant les tribunaux.³⁵ La police et la gendarmerie jouent un rôle important à cet effet. Parlant du caractère préventif de la police administrative, il faut noter que la distinction entre la police administrative et la police judiciaire a une portée pratique essentielle : l'une incombe au pouvoir exécutif, et son contentieux relève de la juridiction administrative, l'autre dépend du pouvoir judiciaire, seul compétent pour les litiges qui se rattachent à son exercice.³⁶ C'est par leur *but* qu'elles se distinguent : préventive, la police administrative tend à éviter qu'un trouble se produise ou s'aggrave et se prolonge. La police judiciaire, essentiellement orientée vers la *répression pénale*,

³⁴ La police administrative est une activité qui a pour but de protéger ou restaurer l'ordre public. On entend par police administrative l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société, dans le cadre tracé par le constituant et le législateur. Voir J. WALINE, *Droit administratif*, 27^e édition, Dalloz, p. 375.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Voir aussi J. WALINE, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 377.

intervient lorsqu'une infraction a été commise : elle a pour rôle de la constater, d'en identifier les auteurs, et de commencer à réunir les preuves, afin de permettre l'action de la juridiction pénale.³⁷

Dans les zones occupées par les rebelles et les djihadistes, on peut constater que ces services publics sont absents dans certaines circonscriptions administratives du Nord et du Centre.³⁸ Alors qu'ils jouent un rôle important et sont même indispensables pour la sécurité, la défense des citoyens et des collectivités Territoriales. Ce qui constitue une violation de certains droits fondamentaux des administrés comme le droit d'accès aux services publics, le droit à la sécurité, le droit au respect de l'intégrité physique, le droit à l'information, le droit à la justice et le droit d'accès au droit.

Avec cette crise sécuritaire permanente et généralisée, il faut donc « repenser à moyen terme ce que doit être la régulation des litiges dans ces zones affectées par l'insécurité ». Le moyen de remédier à une telle situation, les réformes structurelles étant épuisées serait, selon notre analyse, d'une part, la *prévention du contentieux*, c'est-à-dire d'essayer de régler les litiges avant qu'ils ne deviennent contentieux, et d'autre part de recourir à *d'autres modes de solution des conflits* opposant l'administration aux administrés.³⁹ D'ailleurs, dans son *Rapport public 2008*, le Conseil d'État s'est déclaré favorable « au développement des modes non juridictionnels de résolution des conflits.

Cette théorie concerne au préalable un Etat en temps normal, elle peut être adaptée au contexte du Sahel. Avant tout, il faut procéder au retour effectif de l'administration publique dans ces zones affectées par l'insécurité, le rétablissement de la police (police administrative et police judiciaire), le retour des tribunaux afin que les personnes et leurs biens soient sécurisés. Sinon les justiciables et les administrés ne

³⁷ Cf. sur la distinction : T. confl. 7 juin 1951, *Noualek*, Rec. 636 ; CE 24 juin 1960, *Le Monde*, Rec. 412 ; 8 mars 1963, *Masetti*, RD publ. 1963. 297 ; T. confl. 26 sept. 2005, *Chauvel c/ Min. de l'Intérieur*, AJDA 2005. 2366. J. WALINE, *Droit administratif*, 27^e édition, Dalloz, p. 377.

³⁸ Ces services publics constituent les gouvernorats, les préfectures, la police, la gendarmerie et les tribunaux.

³⁹ J. WALINE, *Droit administratif*, 27^e édition, Dalloz, p. 623.

peuvent pas formuler un recours devant le juge, ou souvent devant l'administration, comment pourront-ils accéder à leurs droits fondamentaux ou à leurs libertés fondamentales ? Ces violations des droits et libertés perpétrés par les djihadistes feront l'objet d'une analyse dans le paragraphe suivant.

B. La restriction des droits et libertés fondamentales imposé par la crise sécuritaire

La violation des droits et libertés semble s'ériger en règle au Mali, au Niger et au Burkina Faso. Les citoyens voient à longueur de journée leurs droits et libertés ignorés et violés. Cela se produit d'une part, parce qu'ils ignorent leurs droits et libertés fondamentales, et d'autre part, parce qu'ils n'ont pas confiance dans le fonctionnement du système de sécurité. Alors que l'article 1^{er} de la Constitution du Mali garantit à tout individu le droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne. Selon elle, la personne humaine est sacrée et inviolable.⁴⁰ Aussi, l'article 5 du pacte international des droits civils et politiques de 1966 interdit aux Etats membres que : « 1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte. // 2. Il ne peut être admis aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout État partie au présent Pacte en application de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré. »⁴¹

Pour garantir les droits et les libertés des personnes, toutes les Constitutions des Etats du G5 Sahel ont pris des garanties

⁴⁰ Art. 1^{er} de la Constitution malienne du 25 février 1992.

⁴¹ Article 5 du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966. Voir aussi E. DECAUX et N. BIENVENU, *Les grands textes internationaux des droits de l'homme*, La Documentation française, Paris, 2016, p. 42.

constitutionnelles et le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, adopté par les Nations unies, recommande, d'une part, que quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État ait le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.⁴² Et d'autre part, que toute personne soit libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. Aussi : que les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte. Enfin, que nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays.⁴³

A cet effet, en vertu du droit international, les Nations unies recommandent que les États membres du G5 Sahel doivent prendre des mesures adéquates pour protéger les civils ainsi que les personnes placées *hors de combat*, y compris dans le cadre des opérations militaires menées sous l'égide de la FC-G5S conformément aux instruments juridiques internationaux⁴⁴. Ils doivent veiller à ce que des enquêtes rapides, impartiales, indépendantes et efficaces soient menées sur toutes les allégations de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire.⁴⁵

Du côté des États du Sahel, l'État du Mali, par exemple, a adopté la loi n° 2017-055 du 6 novembre 2017 relatif à l'état de siège et à l'état

⁴² Article 12-al. 1 du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

⁴³ Article 12-al. 2 du PIDCP, *idem*.

⁴⁴ Parmi les instruments juridiques internationaux, on peut citer la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981... Voir aussi E. DECAUX et N. BIENVENU, *Les grands textes internationaux des droits de l'homme*, La Documentation française, Paris, 2016, p. 3.

⁴⁵ Rapport de situation : *Projet d'Appui du HCDH à la Force conjointe du G5 Sahel dans la mise en œuvre du Cadre de conformité aux droits de l'homme et au droit international humanitaire*, 1^{er} mai 2018-31 mars 2020, p. 27.

d'urgence. Avant, l'Assemblée nationale du Mali a adopté la loi n°2015-055/ du 31 décembre 2015 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sur le territoire national et cela conformément à l'article 72 de la Constitution malienne. Cette loi a prorogé l'état d'urgence jusqu'au 31 mars 2016 à minuit.⁴⁶ Cette loi n'a pas été contrôlée par le juge administratif malien pour exercer un contrôle de légalité. Dans le même contexte sécuritaire, pour proroger l'état d'urgence, le président de la République a pris le décret n° 2016-0217/P-RM du 4 avril 2016 déclarant l'état d'urgence sur le territoire national conformément à l'article 49 de la Constitution du 25 février 1992.⁴⁷ Ce décret est resté en vigueur jusqu'à nos jours conformément aux articles 14-al. 1, 15, 16 et 17 de la loi n° 87-049/AN-RM du 10 août 1987 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence.

Aujourd'hui, l'état d'urgence sanitaire s'est ajouté à l'état d'urgence sécuritaire. Théoriquement, on peut constater deux situations d'urgences de différentes natures.⁴⁸ La première qui est l'état d'urgence sécuritaire concerne le Nord-Mali et plus tard le Centre. Pourtant, les mesures restrictives concernaient le territoire national. Après cet encadrement juridique pour faire face à la crise sécuritaire, le juge administratif malien devrait s'autosaisir pour fixer les conditions d'applications de l'état d'urgence sécuritaire.

Avec la crise sanitaire de la Covid19, un état d'urgence sanitaire est instauré en mars 2020. Jusqu'ici, on n'a pas constaté une réaction du juge administratif pour exercer un contrôle de légalité.⁴⁹

A la suite de ces mesures restrictives, on peut dire que certaines libertés fondamentales sont violées entre autre la liberté d'aller et venir, la liberté de déplacement, la liberté de culte, de religion, la

⁴⁶ Article 2 de la loi n° 2015-055/ du 31 décembre 2015.

⁴⁷ L'article 49 de la Constitution malienne du 25 février 1992 dispose que : « Le Président de la République décrète après délibération en Conseil des Ministres, l'état de siège et l'état d'urgence ».

⁴⁸ M.M. SANGARE, « L'impact de la COVID19 sur l'ordre constitutionnel : réflexion sur le rôle du juge africain dans la protection des libertés fondamentales », publié dans les Annales de l'Université de Parakou, Série Droit et Science Politique, Vol. 3, n° 2, p. 247.

⁴⁹ *Idem.*

liberté d'entreprendre. On peut constater que le juge administratif malien n'a ordonné aucune recommandation supplémentaire comme pour déterminer les conditions de restriction des droits et libertés, les mesures dérogatoires.

Ainsi, on s'interrogera sur l'intérêt d'établir un nouveau régime d'exception. Selon une doctrine française, il ne s'agit pas ici de se questionner sur la meilleure méthode visant à lutter contre une telle crise sécuritaire. Le régime de l'état d'urgence permanent a été décrété au Mali depuis 2016. Déclarée, sur tout ou partie du territoire, par décret en conseil des ministres, sa prorogation, au-delà d'un mois, nécessite le vote d'une loi qui déterminera sa durée.⁵⁰ L'apport essentiel de ce nouveau régime d'exception est d'étendre les prérogatives de police générale du premier ministre. Celui-ci, par décret pris sur le rapport du ministre de la Sécurité et de la Protection civile avec son homologue de la défense, est fondé à prendre, afin de garantir la sécurité et la défense.⁵¹

On retiendra principalement que les djihadistes avaient imposé dans certaines zones au Nord et au Centre du Mali, au Burkina Faso des restrictions ou interdictions de circulation des personnes et des véhicules ; les interdictions de sortie du domicile ; les fermetures d'établissements recevant du public comme les écoles, les CSCOM, les services publics déconcentrés et décentralisés ; les réquisitions de tous les biens et services nécessaires ou encore les mesures de contrôle des prix de certains produits. Selon nos constats, les pouvoirs publics se sont donné les moyens, au prix d'atteintes importantes aux droits et libertés, pour enrayer le plus rapidement possible le terrorisme.⁵²

A cet effet, des objectifs et des défis ont été fixés par l'Etat malien. Un programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement au Nord (PSPSDN) a été adopté. L'objectif global de ce programme

⁵⁰ M.M. SANGARÉ, « L'impact de la COVID19 sur l'ordre constitutionnel : réflexion sur le rôle du juge africain dans la protection des libertés fondamentales », *op. cit.*, p. 248. Voir aussi S. HENNETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, *Droit de l'Homme et Libertés fondamentales*, Dalloz, 3^e édition, p. 10.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

était de réduire significativement les causes de l'insécurité et du terrorisme dans le nord du Mali par des actions combinées de sécurité, de gouvernance, de développement local et de communication.⁵³ Plus spécifiquement, il visait cinq objectifs et a renforcé le dispositif national de sécurité dans le Nord du Mali ; améliorer la gouvernance par une meilleure fonctionnalité de l'administration d'État et des collectivités territoriales ; promouvoir des activités de développement économique et social ; informer, sensibiliser et développer les consciences par rapport aux menaces à la sécurité nationale ; mettre en place une structure de gestion et de coordination des activités du programme.⁵⁴

Ces dispositions n'ont pas empêché la crise à se déplacer vers le Centre du Mali, avec un conflit intercommunautaire et le terrorisme qui domina ce conflit et dans la région au Burkina Faso, au Niger et au Tchad. De graves violations des droits et libertés sont constatées comme le droit à la vie, le droit à l'éducation, le droit à la santé, le viol, les atteintes à l'intégrité physique des hommes et des femmes, les atteintes à la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre, la liberté d'expression.

Pourtant, le Haut conseil des droits de l'homme des Nations unies (HCDH) joue un double rôle en matière de responsabilité pour violations des droits de l'homme : (1) soutenir les actions de la FC-G5S pour répondre aux incidents dans lesquels ses contingents ont été impliqués et (2) conformément à son mandat principal, le HCDH surveille, enquête et établit des rapports sur les allégations de violations qui pourraient résulter des actions des membres de la FC-G5S. Ces deux rôles se renforcent mutuellement.⁵⁵

⁵³ Z. MOULAYE, *Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace Sahélo-Saharien : les perspectives au Mali*, Mention Légale, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau Bamako, 2016, p. 16.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ Rapport de situation : *Projet d'Appui du HCDH à la Force conjointe du G5 Sahel dans la mise en œuvre du Cadre de conformité aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, 1^{er} mai 2018-31 mars 2020*, p. 27.

Selon le cadre de conformité, la FC-G5S et ses pays participants sont censés répondre aux allégations de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire que ses membres pourraient avoir commises. Dans ce cas, le HCDH soutient la mise en place de mécanismes et de mesures permettant à la FC-G5S de mener des actions directes pouvant répondre de manière adéquate aux allégations de violations par ses contingents, y compris à travers des enquêtes préliminaires rapides et approfondies, la suspension des individus et/ou des unités qui seraient impliqués dans des violations, et une communication publique efficace sur les allégations et les enquêtes.⁵⁶

Ainsi, des sanctions seront prises contre les Etats coupables de violations graves des droits de l'homme. Malheureusement le Haut conseil des droits de l'homme des Nations unies (HCDH) n'a pas prévu de sanctions contre les djihadistes. Est-ce la cause de l'intensification de la crise sécuritaire ? On ne saurait quoi répondre !

Le Haut conseil des droits de l'homme des Nations unies a reçu des allégations de violations des droits de l'homme impliquant des éléments de la FC-G5S dans la région du G5 Sahel et a pu surveiller et enquêter sur onze incidents majeurs au cours desquels de graves violations des droits de l'homme auraient été commises, notamment des exécutions extrajudiciaires, des arrestations et des détentions arbitraires ainsi que des cas de mauvais traitements.⁵⁷ Il a discuté de ces incidents avec la FC-G5S pour corroborer les informations recueillies par le HCDH et par la FC-G5S et dans certains cas, identifier les options en vue d'entreprendre des enquêtes complémentaires par la FC-G5S ou le HCDH et s'assurer que les responsables rendent des comptes.

On peut dire que les neuf incidents documentés par le HCDH au Mali impliquant la FC-G5S se sont produits dans la zone de Boulkessi, du côté malien de la frontière avec le Burkina Faso, dans la région du Liptako-Gourma. En effet, de multiples attaques contre des civils et des militaires ont été signalées dans la région du Liptako-Gourma, où

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Ibid.*

les bases militaires sont situées à proximité de zones d'habitation, et certains membres de la population civile de la localité sont perçus par les militaires comme complices de groupes armés extrémistes basés dans la région. Les informations recueillies auprès de multiples sources et les observations du HCDH suggèrent que depuis 2018, les tensions entre les militaires et la population locale se sont accrues dans cette zone.⁵⁸

Aussi, la MINUSMA a soutenu les autorités maliennes dans leurs efforts pour enquêter sur les allégations de tueries de 12 civils le 19 mai 2018 à Boulkessi par des éléments des forces armées maliennes (FAMa) sous le commandement de la FC-G5S.⁵⁹ La MINUSMA a aussi apporté son soutien à l'enquête conduite sur le terrain par la FC-G5S sur l'incident. Le 7 juin 2018, le ministère de la défense du Mali a déclaré que des "zones grises" subsistaient après l'enquête et a demandé l'ouverture d'une enquête plus approfondie sur cet incident. Le 13 juin 2018, le ministère de la défense a ordonné le transfert à Bamako du contingent impliqué dans l'incident, l'a suspendu de ses fonctions et a ordonné qu'il reste à la disposition de la justice militaire. Le 7 juillet 2018, les autorités maliennes ont mis sur pied une "commission spéciale" pour enquêter sur l'incident et ont désigné le procureur de Mopti pour la diriger. Ce dernier aurait immédiatement ouvert une enquête criminelle et commencé à entendre les soldats et les officiers présents à Boulkessi au moment des faits⁴³. Le Procureur aurait terminé son enquête et transféré l'affaire à un juge d'instruction.⁶⁰

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Voir *Rapport de situation: Projet d'Appui du HCDH à la Force conjointe du G5 Sahel dans la mise en œuvre du Cadre de conformité aux droits de l'homme et au droit international humanitaire 1^{er} mai 2018-31 mars 2020*, p. 30. Voir aussi *Rapport du Secrétaire général sur Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel (S/2018/1006)*, 12 novembre 2018, para. 31 ; *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali (S/2018/541)*, 14 juin 2018, para. 36 ; communiqué de presse de la MINUSMA : « la MINUSMA conclut son enquête sur les incidents de Boulkessy du 19 mai 2018 » (26 juin 2018) disponible sur : <<https://minusma.unmissions.org/la-minusma-conclut-son-enquete-sur-les-incidents-de-boulkessy-du-19-mai-2018>>.

⁶⁰ Voir le *Rapport du Secrétaire général sur la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel (S/2019/371)*, 6 mai 2019, para. 27

Malgré ces violations de certains droits fondamentaux, il est regrettable de constater la rareté des actions judiciaires devant les juridictions nationales, et aucune action devant les juridictions communautaires et internationales, n'a été entreprise jusqu'à ce jour. Est-ce cela est dû à la complexité de la crise ou de la faiblesse des structures habilitées ou celle des Etats ?

Au-delà des données ci-dessus, il est indispensable de protéger, malgré tout, les droits fondamentaux ou les droits humains. Et cela ne peut se faire sans l'implication de la justice (nationales, régionales et internationales). Cela demande également l'application des textes nationaux et internationaux. Ces préoccupations seront analysées et discutées dans la seconde partie.

II. La garantie de l'Etat de droit international dans le Sahel : protection des droits et libertés fondamentales dans le Sahel

Tout d'abord, le thème de l'Etat de droit a connu, à partir des années 1980, une étonnante mutation. Il est devenu une référence incontournable, un des attributs nécessaires de l'organisation politique. La problématique de l'Etat de droit conduit à faire de la pacification des relations internationales la résultante d'un processus complexe, dans lequel les dimensions international et interne sont inextricablement mêlées et renvoient l'une à l'autre : il ne s'agit pas seulement en effet de construire un « Etat de droit international » impliquant l'existence des règles supérieures aux Etats ; il s'agit encore de faire reposer cette construction sur l'adoption par les Etats d'un modèle d'organisation politique fondé sur la primauté du droit.⁶¹ L'Etat de droit international prend ainsi appui sur le système de droit qui s'est développé dans l'ordre interne : le principe de soumission de l'Etat au droit qui implique celui-ci contribue à assurer la diffusion et l'application effective des normes de droit international. L'Etat de droit international ne prendra ainsi toute sa portée qu'à partir du

⁶¹ J. CHEVALLIER, « Etat de droit et relations internationales », *Annuaire français de relations internationales*, 2006, p. 2.

moment où il reposera sur l'existence d'une véritable « communauté d'Etat de droit ».⁶²

Selon E. Kant, la paix perpétuelle dépend en effet de la réunion des trois conditions, dictées par la raison et conçues comme des articles définitifs. D'abord, le caractère républicain de la Constitution des Etats : impliquant la liberté et l'égalité des citoyens, la séparation des pouvoirs et la représentation, une telle Constitution interdirait qu'une guerre puisse être décidée par les gouvernants « pour des raisons insignifiantes » et indépendamment de l'accord des citoyens. Ensuite, l'édification d'un « fédéralisme d'États libres » : il s'agit, non d'un super-État, mais d'une « alliance des peuples », fondée sur la liberté des États et exclusive de toute idée de contrainte.⁶³ Enfin, la promotion d'un « droit cosmopolitique », sous-tendu par le principe d'« hospitalité », c'est-à-dire impliquant le droit pour l'étranger à son arrivée sur le territoire d'un État de ne pas être traité par lui en ennemi. Kant établit ainsi un lien consubstantiel entre la mise en place d'un ordre républicain au sein des États et la construction d'un ordre pacifique international : la paix mondiale n'est possible à ses yeux que si les États se dotent d'une Constitution garantissant les droits de l'homme et limitant le pouvoir ; alors des rapports pacifiés pourront s'établir entre les États, tout en respectant leur souveraineté.⁶⁴

Ainsi, la création des Nations unies a donc bel et bien jeté les bases d'un État de droit international, certes incomplet et à éclipses, notamment dans la mesure où le Conseil de sécurité a rarement été en mesure d'assumer les responsabilités qui lui incombent : et cet État de droit est sous-tendu par l'objectif de pacification des relations internationales, dans la mesure où il encadre strictement l'usage de la force ; même si elle n'a pas suffi à éviter le développement de conflits armés, l'institution des Nations unies n'en a pas moins pesé sur leur déroulement et contribué à promouvoir « l'idée que les différends

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.* Voir aussi Emmanuel KANT, *Vers la paix perpétuelle*, 1795, Garnier-Flammarion, Paris, 1991.

⁶⁴ E. KANT, *Vers la paix perpétuelle*, 1795, Garnier-Flammarion, Paris, 1991.

entre les États devaient se régler de manière pacifique »⁶⁵. Au lendemain de la guerre du Golfe, George Bush avait pu annoncer « l'avènement d'un nouvel ordre mondial où le règne de la loi, et non celui de la jungle gouverne la conduite des nations » et a évoqué « un nouveau partenariat des nations... un partenariat uni par le principe de l'État de droit ».

L'État de droit se profile encore à travers la consécration d'un ensemble de *droits fondamentaux* au profit des individus. La déclaration universelle des droits de l'homme a constitué la première tentative de construction d'un socle de valeurs communes, par-delà la diversité des régimes politiques, ainsi que d'affirmation de l'existence de droits s'imposant aux États : la signature des deux pactes, complétés par des conventions particulières, a fait entrer les droits de l'homme dans le droit international positif ; à partir de ce socle ont été édifiés des instruments régionaux, tels que la convention européenne (1950), la convention américaine (1969) ou encore la charte africaine (1981).⁶⁶

Ces instruments ont imposé l'Etat de droit international à travers la protection des droits internationaux de l'homme. Et les Etats du Sahel se sont tous engagés dans ces instruments internationaux de protection des droits et libertés fondamentaux. C'est dans ce contexte que les Etats du Sahel, dans leur obligation de sécuriser les personnes et leurs biens, ont créé la force conjointe du G5 Sahel pour assurer la sécurité des personnes, dont le droit à la paix, à la sécurité est, avant tout, un droit fondamental, mais aussi le droit de la troisième génération. Et les juridictions nationales, régionales et internationales doivent jouer un rôle capital dans la protection des droits internationaux des droits de l'homme. Cependant, notre analyse portera, d'une part, sur la garantie du droit d'accès à la justice, et d'autre part, sur la protection des droits et libertés fondamentales dans le Sahel, malgré la crise sécuritaire.

⁶⁵ J. CHEVALLIER, « Etat de droit et relations internationales », *Annuaire français de relations internationales*, 2006, p. 4.

⁶⁶ *Ibid.*

A. Le droit d'accès à la justice malgré la crise sécuritaire

Pourquoi le droit d'accès à la justice dans ce contexte ? L'accès à la justice est un sujet d'actualité mais certainement pas un sujet nouveau. C'est un thème universel qui a traversé les siècles et qui a considérablement évolué avec l'histoire des différents États. D'une notion philanthropique de bienfaisance judiciaire l'on est passé à la consécration d'un droit fondamental. L'accès à la justice est fondamental dans l'étude du procès équitable et dans un État de droit. Il est fondamental parce qu'il est une condition *sine qua non* de l'effectivité de la règle de droit.⁶⁷ L'accès à la justice permet à toute personne de pouvoir obtenir la reconnaissance et l'exécution de ses droits. Sans l'accès à la justice, c'est-à-dire le fait d'accéder au juge, comment espérer entrer dans ses droits ? Et comment espérons-nous à un procès équitable, sans le droit d'accéder à la justice ?

Sans doute, les droits consacrés par la loi seraient purement théoriques. Il faut comprendre que l'accès à la justice est une autre composante déterminante de l'État de droit. En effet, il n'y a point de droits effectifs si leur proclamation n'est pas suivie de règles permettant à chaque citoyen, en cas de besoin, de saisir le juge et d'obtenir, dans un délai raisonnable, une décision exécutoire. Tout dépend, ici, de la volonté politique des gouvernants de dégager ou non les moyens appropriés pour assurer l'efficacité du service public de la justice. Ce qui souligne le fait que la justice a un coût, tant pour l'État que pour le justiciable, et révèle en même temps ses difficultés d'application, notamment pour les membres de l'espace francophone les plus dépourvus de ressources.⁶⁸

Selon le célèbre écrivain nigérian, Wole Soyinka : « La justice est la première condition de l'humanité ». Aucune communauté ne peut se développer et s'épanouir là où le droit est forcé de se taire, là où

⁶⁷ M.M. SANGARE, *L'Etat de droit au Mali : évolution et réalité*, op. cit., p. 276. Voir aussi Papa SY, Université Gaston Berger (UGB), Thèse pour le doctorat d'État en droit sur : *Le Droit d'Accès à la Justice au Sénégal* ; présentée et soutenue publiquement le samedi 23 janvier 2010, p. 72.

⁶⁸ Rapport de la IV^{ème} conférence des ministres francophones de la Justice, Paris, 13 et 14 février 2008.

règnent l'arbitraire et l'injustice. Alphabet ne vaut certes pas raison, mais peut-on trouver symbole plus fort que cet important dictionnaire de la justice qui s'ouvre sur la rubrique « accès au droit, accès à la justice » ? Il faut noter que, s'il n'y a pas d'accès au droit et à la justice, il n'y a ni justice, ni droit. L'affirmation paraît relever de la tautologie mais depuis longtemps le droit français n'en a pas tiré de fortes et concrètes conséquences. Il change aujourd'hui profondément parce que la conscience de ces liens fondamentaux met au cœur du système juridique l'accès au juge.⁶⁹ Le politique en a conscience qui, tant dans les discours que, dans les lois successives, a fait une de ses priorités. Ce souci d'accès est partagé par les juridictions qui, par la rationalisation de ce qu'il ne faut pas craindre de désigner comme une démarche de question, tentent d'organiser au mieux l'accès à la justice de tous, pour que chaque justiciable y ait sa part, reliées en cela par des associations qui en ont fait leur but.⁷⁰

Pourquoi cette centralité ? Parce que toute personne a le droit d'accéder à la justice. Le refus immérité qu'il est opposé, blesse autrui et froisse gravement le sentiment de justice qui nous anime.

Non seulement, l'accès à la justice conjugue ces diverses perspectives sans contradiction mais l'on peut considérer qu'elle contient tous les autres droits. Le Conseil constitutionnel ne s'y est pas trompé lorsqu'il a affirmé, dans une décision du 9 avril 1996, que si l'on admettait qu'une loi conférant un droit ne l'assortisse pas d'un recours effectif devant un juge, la garantie des droits ne serait plus assurée et qu'en application de l'art. 16 de la déclaration universelle des droits de l'homme, il n'y aurait « plus de Constitution ». ⁷¹ Sans doute, à cette époque, on peut rappeler que le citoyen français avait directement accès au juge communautaire c'est-à-dire à la Cour européenne des droits de l'homme tandis qu'il n'avait pas accès au

⁶⁹ Voir aussi L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit Constitutionnel*, Dalloz, 21^e édition, 2019, p. 418.

⁷⁰ R. CABRILLAC, M. A. FRISON ROCHE, T. REVET, *Libertés et droits fondamentaux (Notions et Sources, l'être, le citoyen, le justiciable, l'acteur économique et social)*, 12^{ème} édition, Dalloz, 2006, p. 445.

⁷¹ R. CABRILLAC, M. A. FRISON ROCHE, T. REVET, *ibid.*

juge constitutionnel français. C'est après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qu'il a été autorisé à accéder au juge constitutionnel à travers le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation afin de poser la question prioritaire de constitutionnalité (QPC).⁷²

Le droit le met donc aujourd'hui en premier parce que celui-ci est intimement lié à l'accès au droit, ce dernier étant lui-même un souci à la fois permanent et renouvelé du système juridique. Cette importance vient essentiellement du fait que le droit appréhende désormais l'accès à la justice à travers une perspective de droit subjectif (le droit d'accès à la justice, gémellaire du droit au droit) et confère au droit de chacun d'accéder à la justice une valeur première en lien avec la citoyenneté. Nous sommes passés de la tautologie à l'acte politique. Une fois ce mouvement explicité, il est loisible de repérer dans le droit positif les règles qui réalisent le droit d'accès. Celui-ci conduisant de l'exercice du droit d'action à l'exécution du jugement obtenu.⁷³

L'accès au droit est une préoccupation majeure dès l'instant où la garantie des prérogatives des personnes ne repose plus sur la puissance bienveillante de l'État mais sur le droit lui-même. Si l'on ne peut plus s'en remettre à lui, il faut poser avant toute chose « le droit au droit ». Ne dressons pas l'une contre l'autre, les notions d'État et de droit. En effet, les lois sur l'accès au droit sont l'œuvre de l'État et ce sont les structures administratives, les préfets en étroite collaboration avec les procureurs, ou les organes départementaux d'accès au droit, qui en assurent le possible succès⁷⁴. Dans un tel dispositif, il prend un nouveau relief par le lien établi avec l'accès au droit. Il peut en être un moyen. Celui-ci peut aussi être une alternative à l'accès à la justice.

⁷² Voir D. ROUSSEAU, P.Y. GAHDOUM, J. BONNET, *L'essentiel du droit du contentieux constitutionnel*, Gualino, 1^{re} édition, 2018, p. 75-104. Voir aussi Isabelle THUMEREM, Gilles TOULEMONDE, *Gualino*, 6^e édition, 2018-2019, p. 65.

⁷³ Voir note de N. FRICERO, « Droit et pratique de la procédure civile », *Dalloz Action 2002-2003*, sous la direction de S. GUINCHARD, p. 461, n° 2113.

⁷⁴ L. FAVOREU, P. GAÑA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit Constitutionnel*, Dalloz, 21^e édition, 2019, p. 420.

Malheureusement, dans les pays du Sahel, les services préfectoraux, les tribunaux ne sont en mesure d'assurer aux justiciables, ni un droit d'accès à la justice, et ni un droit d'accès au droit. Il est vrai que leurs Constitutions ne prévoient spécifiquement ces dispositions. Mais, il est retenir que chaque Etat dispose la police administrative et de la police judiciaire. Par exemple, la Constitution malienne n'a pas spécifiquement mis l'accent sur cet aspect. Comme nulle part aussi dans le *corpus* du droit national burkinabè ne figure une référence précise au droit d'accès à la justice.⁷⁵ Un tel droit n'apparaît directement ni dans la Constitution malienne du 25 février 1992⁷⁶, ni dans les autres textes législatifs et réglementaires et la jurisprudence non plus. Mais, nous reconnaissons qu'il a signé et ratifié des conventions dans ce sens. Et aussi des mesures législatives et réglementaires ont été prises pour l'application de cette théorie. Néanmoins, la reconnaissance du droit d'accès à la justice dans le préambule de sa Constitution s'est opérée de manière implicite puisque ce dernier n'y fait pas lui-même référence mais vise plusieurs textes internationaux comme la déclaration universelle de 1948, la charte africaine de 1981, le pacte international des droits civils et politiques de 1966.⁷⁷ Du fait des actions réalisées par la Cour constitutionnelle du Mali⁷⁸, nous pouvons aussi affirmer que la Cour a défendu et respecté le droit d'accès au droit que nous requalifions de droit d'accès à la justice. Les victimes n'ont saisi ni la Cour africaine

⁷⁵ P. Sy, Université Gaston Berger (UGB), Thèse pour le Doctorat d'État en Droit sur : *Le Droit d'Accès à la Justice au Sénégal* ; présentée et soutenue publiquement le samedi 23 janvier 2010, p. 62.

⁷⁶ Une chose est certaine : c'est que les Constitutions précédentes sous la Première République et la Deuxième République n'ont eu à l'adopter. Elles sont restées réticentes sur la question.

⁷⁷ E. DECAUX, N. BIENVENU, *Les grands textes internationaux des droits de l'homme*, La Documentation française, Paris, 2016, p.42.

⁷⁸ La Cour constitutionnelle est une institution du Mali définie par la Constitution de la 3^e République, adoptée En 1992 : elle est « juge de la constitutionnalité des lois et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics ».

des droits de l'homme et des peuples (CADHP), ni la Cour pénale internationale pour que celles-ci puissent juger les crimes commis.

Aujourd'hui, dans le Nord et le Centre du Mali, il n'existe aucun service public judiciaire et préfectoral pouvant condamner les violations graves des droits et libertés fondamentales. Alors l'article 2-al. 3 du pacte international des droits civils et politiques de 1966 dispose que : « ...3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à : a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ; b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ; c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié. »

Tous les Etats du Sahel sont signataires de ce pacte international et ont ratifié. Mais dans la pratique, le Mali, le Burkina Faso et le Niger n'arrivent pas à respecter leurs obligations de garantir l'accès à la justice et l'accès au droit à cause de la crise sécuritaire. Les populations des zones occupées par des djihadistes sont éloignées de la justice et dans ce cas n'accèdent pas à leurs droits qui sont quotidiennement violés.

B. La consolidation de l'Etat de droit international dans le Sahel : protection des droits et libertés malgré la crise sécuritaire

Selon J. Chevallier, l'hégémonie conquise par le modèle libéral de l'État de droit est indissociable de la transformation, au début des années 1990, du contexte international, consécutif à l'effondrement du système socialiste : tout se passe comme si les pays occidentaux parviennent alors à faire prévaloir leur conception de l'organisation politique, en la plaçant sous le sceau de l'universel ; l'implosion du bloc soviétique marque la fin de toute velléité de construction de

modèles politiques alternatifs.⁷⁹ Ce triomphe du modèle libéral est acquis dès l'instant où la « Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe » (CSCE) achève ses travaux sur la reconnaissance explicite par les États participants « que la démocratie pluraliste et l'État de droit sont essentiels pour garantir le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ».⁸⁰

Le respect des droits de l'homme implique aussi que tous les individus sont considérés de manière égale, notion nouvelle dans les sociétés très hiérarchisées et longtemps dominés par une oligarchie et des réseaux privilèges. Pour le *Républicain* par exemple, cela signifie que « tous les citoyens doivent se faire une idée qu'ils sont égaux en droit et en devoirs, et quelle que soit la corporation à laquelle ils appartiennent ».⁸¹ La Constitution malienne en vigueur, l'a mentionné dans son art. 1^{er}. Sans doute, le même principe de l'égalité ou de la non-discrimination affirmé dans l'ordre constitutionnel au Mali est encore affirmé par l'art. 3 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui dispose que : « 1- toute personne bénéficie d'une totale égalité devant la loi. 2- toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi ».⁸² Le principe est également enfin affirmé, mais de manière moins générale, par l'art. 3 du pacte international relatif aux droits civils et politiques qui dispose que : « les États parties au présent acte s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent acte ».⁸³ Seulement, celle-ci ne doit pas être conçue par assimilation mais précisément comme le voulait déjà J. Locke, comme une égalité-différence bien comprise. Certes, c'est la vision contemporaine qui repose sur une conception globale de l'égalité,

⁷⁹ Voir J. CHEVALLIER, « Etat de droit et relations internationales », *Annuaire français de relations internationales*, 2006, p. 8.

⁸⁰ Voir le rapport de la conférence de l'Union européenne à Copenhague, le 29 juin 1990. Jacques CHEVALLIER, « Etat de droit et relations internationales », *Annuaire français de relations internationales*, 2006, p. 8.

⁸¹ *Le Républicain* n° 6, 8-14 août 1991.

⁸² Art. 3 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.

⁸³ Art. 3 du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

c'est-à-dire une égalité dans la loi.⁸⁴ Elle repose également sur une conception réaliste de l'égalité, c'est-à-dire sur une égalité réelle et non purement formelle⁸⁵, sur une égalité qui affirme les différences au lieu de les nier⁸⁶, bref sur une égalité par la loi, et non uniquement dans la loi.⁸⁷

Si le principe de l'égalité a retenu notre attention pour démontrer que les Etats du G5 Sahel sont égaux en droits et en devoirs dans la formation et le fonctionnement de la FC-G5S, on peut ajouter que la convention instituant le G5S n'a pas institué un mécanisme juridictionnel de contrôle, constitué d'une commission et d'une Cour. Il est appuyé et contrôlé par le Haut conseil des droits de l'homme des Nations unies qui est une institution d'assistance, de contrôle.

Les Etats du Sahel, comme les États malien, nigérien et burkinabè, doivent également afin de lutter contre l'impunité, adopter toutes les mesures permettant de poursuivre et de sanctionner les auteurs de violations graves des droits de l'homme, telles que prévues par plusieurs instruments juridiques internationaux et régionaux, dont la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples créée en vertu de l'art. 1 du protocole relatif à la charte africaine des droits de l'homme

⁸⁴ Alors que l'égalité devant la loi se borne à exiger une application indistincte de la loi, l'égalité dans la loi suppose une égalité dans le contenu même de la loi. Cf. L. INGBER, « L'égalité en droit ou le droit à l'égalité », *Journal des tribunaux* 1979, p. 313-314.

⁸⁵ « Alors que la proclamation de l'égalité en droit a, bien souvent conduit à l'aggravation des inégalités de fait, la recherche d'une plus grande égalité réelle à imposer l'adoption de règles, qui traitant inégalement des inégaux, aboutissent en fin de compte à une égalisation de leur condition ». Car « si les hommes sont ontologiquement égaux, par leur nature et leur estimée, ils sont accidentellement inégaux. (Voir DE VISSCHER, *Droit Public*, Université Catholique de Louvain, Faculté de Droit, 1981-1982, Tome 1^{er} p. 168).

⁸⁶ Voir J. SCHMIDT, « La notion d'égalité dans la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis d'Amérique », *R.I.D.C.*, 1987, p. 51, n° 8, cité A. MINKOA SHE, *La Constitution camerounaise du 8 janvier 1996 et la garantie du droit à la différence*, Rapport de séminaire conjoint Francophonie-Commonwealth, Yaoundé (Cameroun), 24-26 janvier 2000, p. 142.).

⁸⁷ A. MINKOA SHE, *op. cit.*, p. 142.

et des peuples complète et renforce les fonctions de la commission africaine des droits de l'homme et des peuples.⁸⁸ Il faut ajouter le statut de Rome portant création d'une Cour pénale internationale qui a bénéficié de sa ratification rapide par le plus grand nombre.⁸⁹ Il est du devoir de ces États aussi de diffuser auprès des populations les engagements internationaux et d'encourager leur invocation dans les procédures judiciaires. Surtout, de sanctionner sévèrement certaines pratiques en adoptant des mesures plus spécifiques pour prévenir, réprimer, voire criminaliser lorsque ce n'est pas encore le cas, les violations qui restent encore répandues (traite des personnes, vente d'enfants, enfants soldats, torture, mauvais traitements infligés par les rebelles et par les djihadistes, violence contre les femmes).⁹⁰

Il est aussi important de veiller au respect et à la protection des droits des groupes vulnérables dans les conflits. Les États du Sahel doivent consolider les dispositifs protégeant ces droits en soutenant les initiatives de mise en place d'institutions indépendantes de protection des droits de l'enfant en favorisant les échanges d'expérience entre les différents acteurs (ONG, CNDH du Mali et du Niger, AMDH, Amnesty International...).

Le traité instituant la FC-G5 Sahel n'est pas suffisant pour protéger efficacement les droits internationaux des droits de l'homme. Aucun mécanisme juridique n'a été instauré par les États concernés pouvant permettre les citoyens de saisir directement la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Les services publics judiciaires, la police administrative et judiciaire sont absents dans certaines circonscriptions administratives du Nord et du Centre Mali, du

⁸⁸ Cette commission est un organisme quasi-judiciaire chargé du suivi de la mise en œuvre de la charte. Et le protocole instituant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a été adopté le 9 juin 1998 au Burkina Faso et est entré en vigueur le 25 janvier 2004, après avoir été ratifié par plus de 15 pays. La Cour a son siège permanent à Arusha, en République-Unie de Tanzanie. Voir www.fr.african-court.org (19/12/2020)

⁸⁹ Voir *Rapport*, Bamako, Chap. IV, 22, 2000.

⁹⁰ *Rapport de la commission nationale des droits de l'homme (CNDH) du Mali, 2014*, p. 46. Voir aussi le *Rapport de l'Amnesty International, les libertés essentiellement remises en causes au Mali, 1997*, p. 27.

Burkina Faso et du Niger. Les justiciables, les administrés n'ont aucune possibilité d'accéder à la justice et aux services publics.

Il est indispensable à cet effet, de sensibiliser l'opinion publique, en particulier par le biais de la presse (écrite, radio, télévision) aux violations des droits de l'enfant, de la femme et à la nécessité d'y remédier de manière coordonnée. Il est aussi indispensable d'identifier les besoins de formation des personnels travaillant directement avec les couches vulnérables : magistrats, travailleurs sociaux, policiers, enseignants, personnels de santé, etc., dans un souci de pluridisciplinarité.⁹¹

Dans le souci de promouvoir la protection des enfants et des femmes dans les conflits armés, surtout la situation actuelle au Nord et au Centre du Mali, au Burkina Faso et au Niger où les femmes et les enfants sont victimes de ces violations, il est essentiel d'appeler les États de la communauté internationale à mettre en œuvre les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs à la sécurité humaine et à la protection des enfants dans les conflits armés. Il faut prendre des dispositions pour la sauvegarde et la protection de ces enfants et femmes contre tout traitement inhumain et dégradant. Il est vrai que la plupart des protocoles sont restés inefficaces en cas d'un conflit armé.

En d'autre terme, on peut dire que face aux multiples facteurs d'insécurité et à la criminalité organisée, les populations maliennes ont besoin d'être informées, sensibilisées, conscientisées, formées pour mieux se protéger. Les jeunes en particulier ont besoin de sortir de leur situation de chômage et de précarité.⁹² Pour ce faire, il faut réserver une place de choix à la société civile, singulièrement aux communautés car, à ce jour, il n'y a aucune stratégie de lutte contre l'insécurité et la criminalité organisée impliquant clairement et responsabilisant les jeunes, les femmes, les parlementaires, les élus locaux, les leaders communautaires, les communautés, dont le rôle

⁹¹ *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ; 2008, p. 136.

⁹² Z. MOULAYE, A. KEITA, *L'Assemblée nationale sous la troisième République*, seconde édition, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, p. 116

peut être décisif. Cette responsabilisation est d'autant plus nécessaire que l'ignorance, le chômage endémique, la pauvreté, la misère et les frustrations font des populations civiles des proies faciles pour les narcotrafiquants et les terroristes.

Pour tendre vers l'effectivité de l'Etat de droit dans le Sahel, plus précisément au Mali, le gouvernement doit doter les forces de défense en moyens aériens et notamment en drones pour faire face efficacement au terrorisme et au djihadisme et rechercher les meilleures stratégies de gestion du Tegargar (chaîne montagneuse du nord du Mali devenue le refuge des terroristes) par l'occupation du terrain et l'installation d'unités spéciales dans toutes les niches de la criminalité organisée.⁹³ Pour une application effective des textes juridiques, et un rapprochement de l'administration aux administrés, il doit œuvrer au retour de l'administration (sous-préfets, gendarmes, maires, etc.) et à la réhabilitation des services sociaux de base (école, centres de santé, eau, électricité) au niveau des communes rurales. Aussi, il doit s'engager à renforcer les capacités des forces de défense et de sécurité, les professionnaliser et les spécialiser en fonctions des menaces ; impliquer les populations dans la gestion des questions de sécurité par le biais d'une citoyenneté engagée ; et créer des cadres de concertation entre les services de sécurité et d'autres acteurs du secteur de la sécurité (jeunes, femmes, communautés citadines et nomades, organisations de la société civile, élus locaux et nationaux, secteur privé, etc.).

*

* *

En définitive, cette réflexion nous a permis d'analyser l'Etat de droit dans une crise sécuritaire et l'Etat de droit international. On l'a analysé dans une thèse en temps normal. Cette normalité s'est arrêtée depuis 2012 après le coup d'Etat survenu le 26 mars 2012. Cette crise

⁹³ Voir Z. MOULAYE, *Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace Sahélo-Saharien : les perspectives au Mali*, Mention Légale, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau Bamako, 2016, p. 22.

politique a propagé la crise sécuritaire au Nord du Mali après le retrait des forces de l'armée vers la capitale. Plus tard, elle s'est déplacée vers le Centre du pays, et aussi vers le Niger et le Burkina Faso.

Cette crise a provoqué également l'absence des services publics dans ces zones affectées. Alors que ces services publics doivent assurer la police administrative (chargée de prévenir et de protéger l'ordre public) et la police judiciaire (chargée de poursuivre les auteurs des infractions). Les services publics judiciaires (les tribunaux) sont également absents et ne peuvent plus protéger les droits et libertés fondamentales des individus.

Plusieurs auteurs (les djihadistes et les rebelles) sont arrêtés et mis aux arrêts mais sont libérés sans être jugés dans un procès équitable à la suite des négociations politiques. Les récents événements nous rappellent la libération de l'honorable Soumaila Cissé et trois autres contre plus de deux cent trente (230) djihadistes. Ces événements laissent voir l'impunité. Pourtant, les militaires coupables d'exaction sont très souvent sanctionnés et d'autres radiés des forces armées et de la police.

Les justiciables constatant la généralisation de l'impunité ont peur de faire recours à la justice. Une inaccessibilité des justiciables à la justice nationale est à constater à cause de l'absence des services publics judiciaire dans les zones insécurisées au Mali, au Niger, au Burkina Faso, et celle liée également à la non maîtrise de la procédure de saisine des juridictions nationales, régionales et internationales. Alors que cette crise sécuritaire au Sahel ne cesse de dégrader les droits et libertés au Mali, au Niger et au Burkina Faso, les enfants sont forcés d'intégrer les groupes djihadistes souvent ou sont torturés ainsi que les femmes. Ces dernières sont parfois conduites à un mariage forcé ou même violées.

Nous allons reprendre J. Chevallier, pour conclure que l'État de droit est censé conduire à la pacification des relations internationales, surtout entre les Etats du G5 Sahel, au terme d'un processus complexe, dans lequel les dimensions international et interne s'entremêlent et renvoient l'une à l'autre : il ne s'agit pas seulement de construire un « État de droit international », impliquant l'existence de

règles supérieures aux États comme par exemple la convention instituant la FC-G5S, mais aussi de faire reposer cette construction sur l'adoption par les États d'un modèle d'organisation politique fondé sur la primauté du droit. Néanmoins, l'État de droit est aussi, et dans le même temps, un vecteur d'hégémonie : il est en effet utilisé comme argument d'autorité et principe de légitimation, afin de justifier les pressions exercées sur certains États, voire une ingérence plus directe dans leurs affaires intérieures ; il sert de ressource idéologique et d'arme politique pour imposer un ordre international qui apparaît comme l'enveloppe d'un rapport de domination. Comme les rapports entre le HCDH et la FC-G5S, on a l'impression que le Haut conseil des droits de l'homme contrôle seulement et appuie la FC-G5S au respect des droits de l'homme dans l'exercice de leur mission. Aucun moyen de contrôle n'existe pour contrôler les actes posés par les rebelles et les djihadistes.

Vu l'intensification du terrorisme au Sahel et sa permanence, il est souhaitable qu'on adapte l'Etat de droit au terrorisme. Des règles juridiques doivent être établies par les Etats du G5 Sahel adaptées à la nouvelle situation qui est le terrorisme. Il faut accélérer le retour de l'administration publique dans les zones abandonnées afin que la police administrative et judiciaire soit assurée. L'Etat de droit ne demande pas seulement l'adoption des règles de droit mais suppose l'application effective des règles édictées. Dans le contexte actuel au Sahel, les règles du droit international humanitaire ainsi que les droits internationaux des droits de l'homme doivent être respectées de manière effective par les parties. Et pour ce faire, les juridictions nationales, régionales (CADH) et internationales (CPI) doivent s'impliquer pour les protéger efficacement.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages :

- CABRILLAC R., Frison ROCHE M. A., REVET T., *Libertés et droits fondamentaux (Notions et Sources, l'être, le citoyen, le justiciable, l'acteur économique et social)*, 12ème édition, Dalloz, 2006, p. 445.
- COSTA F., « L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à sous-s'exprimer », n° 3/2011, p. 4.
- DECAUX E., BIENVENU N., *Les grands textes internationaux des droits de l'homme*, La Documentation française, Paris, 2016, p. 42.
- DIARRA A., *Démocratie et droit constitutionnel dans les Pays Francophones d'Afrique Noire : Le cas du Mali depuis 1960*, Edition Karthala, 2010, p. 10.
- DUGUIT L., *Traité*, III, 2^{ème} édition, p. 674.
- FAVOREU L., GAÏA P., GHEVONTIAN R., MESTRE J.L., PFERSMANN O., ROUX A., SCOFFONI G., *Droit Constitutionnel*, Dalloz, 15^e édition, 2015, p. 398.
- FAVOREU L., GAÏA P., GHEVONTIAN R., MESTRE J.L., PFERSMANN O., ROUX A., SCOFFONI G., *Droit Constitutionnel*, Dalloz, 21^e édition, 2019, p. 418, 420.
- GICQUEL J., *Droit constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, 2006, p. 95.
- HENNETTE-VAUCHEZ S., D. ROMAN, *Droit de l'Homme et Libertés fondamentales*, Dalloz, 3^e édition, p. 10.
- HERMET G., BADIE B., BIRNBAUM P., BROUD P., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 5ème édition, Armand Colin, Paris, 1994, 2001, p. 108.
- KAMTO M., *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du Constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire Francophone* ; Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1987, p. 16.

- KANT E., *Vers la paix perpétuelle*, 1795, Garnier-Flammarion, Paris, 1991.
- MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, livre XI, chap. VI, 1748.
- MORAND-DEVILLER J., BOURDON P., POULET F., *Droit administratif : Cours, Thèmes de réflexion*,
- MOULAYE Z., *Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien*, Mention Légale, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau Bamako, 2016, p.5, 16, 22.
- MOULAYE Z., KEITA A., *L'Assemblée nationale sous la troisième République*, seconde édition, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, p. 116
- ORTEGA V., *Dictionnaire Grand Robert de la Langue Française, Version électronique*, Le Robert/ SEJER, 2005. Voir aussi www.lerobert.com.
- ROUSSEAU D., GAHDOUM P.Y., BONNET J., *L'essentiel du droit du contentieux constitutionnel*, Gualino, 1^{re} édition, 2018, p. 75-104. Voir aussi Isabelle THUMEREL, Gilles TOULEMONDE, *Gualino*, 6^e édition, 2018-2019, p. 65.
- SY D., *Droit administratif*, Dakar, l'Harmattan Sénégal, 2^{ème} édition revue, corrigée et augmentée, 2014, p. 5.
- WALINE J., *Droit administratif*, 27^e édition, Dalloz, p.375, 376, 377.

II. Les articles scientifiques :

- CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, 5^{ème} édition, Montchrestien, 2010, Lextenso éditions, p. 16.
- CHEVALLIER J., « Etat de droit et relations internationales », *Annuaire français de relations internationales*, 2006, p. 2,4,
- Déclaration des pays du G5 Sahel sur la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent au Sahel, adopté à Niamey le 15 mai 2015.
- FRICERO N., « Droit et pratique de la procédure civile », *Dalloz Action 2002-2003*, sous la direction de -GUINCHARD S., p. 461, n° 2113.
- INGBER L., « L'égalité en droit ou le droit à l'égalité », *Journal des tribunaux* 1979, p. 313-314.
- MILLAT C., « L'Etat constitutionnel en Afrique francophone : entre Etat de droit et « état de droit » »; Centre d'études et de recherches sur

les droits africains et le développement institutionnel des pays en voie de développement Université Montesquieu – Bordeaux IV (France), p. 64.

-PORCHER J., « Défense versus sécurité nationale », *Défense nationale et sécurité collective*, n° 8, août-septembre 2008, p. 70.

-SANGARE M.M., « L'impact de la COVID19 sur l'ordre constitutionnel : réflexion sur le rôle du juge africain dans la protection des libertés fondamentales », publié dans les *Annales de l'Université de Parakou*, Série Droit et Science Politique, Vol. 3, n° 2, p. 247.

-SCHMIDT J., « La notion d'égalité dans la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis d'Amérique », *R.I.D.C.*, 1987, p. 51, n° 8, cité A. MINKOA SHE, « La Constitution camerounaise du 8 janvier 1996 et la garantie du droit à la différence », Rapport du séminaire conjoint Francophonie-Commonwealth, Yaoundé (Cameroun), 24-26 janvier 2000, p. 142.

-VISSCHER De, *Droit Public*, Université Catholique de Louvain, Faculté de Droit, 1981-1982, T. 1^{er} p. 168

III. Thèses et mémoires :

-FISCHER B., *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Thèse soutenue publiquement le 2 décembre 2011, p. 146.

-GABA L., *L'Etat de droit, la démocratie et le développement Economique en Afrique Subsaharienne*, Thèse présentée et soutenue à la faculté des études supérieures), décembre 1997, p. 47.

-SANGARE M.M., *Etat de droit au Mali : évolution et réalité*, thèse de doctorat soutenue publiquement le 18 novembre 2013 à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, p. 1,72, 152, 415, 478.

-SY P., Université Gaston Berger (UGB), Thèse pour le doctorat d'État en droit sur : *Le Droit d'Accès à la Justice au Sénégal* ; présentée et soutenue publiquement le samedi 23 janvier 2010, p. 62.

-TALL M., Thèse de doctorat en droit public sur *Les parlements dans les Etats d'Afrique noire francophone : Essai sur le Burkina Faso, la Côte*

d'Ivoire, le Sénégal et le Togo à l'Université de Poitiers, à la Faculté de Droit et des Sciences, p. 7.

IV. Textes nationaux et internationaux :

1. Textes nationaux

- Constitution malienne du 25 février 1992.
- Constitution de la République du Congo.
- Constitution de la République du Burkina Faso, 2012.
- Constitution de la République du Niger.
- Constitution de la République du Sénégal, 14 mai 2019.
- Décret n° 2016-0217/P-RM du 4 avril 2016 déclarant l'état d'urgence sur le territoire national.
- Loi n° 2017-055 du 06 novembre 2017 relatif à l'état de siège et à l'état d'urgence.
- Loi n° 2015-055/ du 31 décembre 2015 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sur le territoire national.
- Loi n°87-049/AN-RM du 10 août 1987 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence.
- Loi n° 98-012 /AN-RM du 19 janvier 1998.

2. Textes internationaux

- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.
- Convention européenne des droits de l'homme de 1950.
- Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.
- Pacte international relatifs aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

V. Les rapports :

- Communiqué de presse de la MINUSMA « La MINUSMA conclut son enquête sur les incidents de Boulkessy du 19 mai 2018 » (26 juin 2018) disponible sur : <<https://minusma.unmissions.org/la-minusma-conclut-son-enqu%C3%AAtte-sur-les-incident-de-boulkessy-du-19-mai-2018>>.
- Rapport de la conférence de l'Union européenne à Copenhague*, le 29 juin 1990.

- Rapport d'Amnesty International, les libertés essentiellement remises en causes au Mali, 1997, p. 27.*
- Rapport de la IV^{ème} conférence des ministres francophones de la Justice, Paris, 13 et 14 février 2008.*
- Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone 2008, p.136.*
- Rapport de la commission nationale des droits de l'homme (CNDH), 2017-2018, p. 45-56.*
- Rapport de situation : Projet d'Appui du HCDH à la Force conjointe du G5 Sahel dans la mise en œuvre du Cadre de conformité aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, 1^{er} mai 2018-31 mars 2020, p. 27.*
- Rapport de situation : Projet d'Appui du HCDH à la Force conjointe du G5 Sahel dans la mise en œuvre du Cadre de conformité aux droits de l'homme et au droit international humanitaire 1^{er} mai 2018-31 mars 2020, p. 27.*
- Rapport du secrétaire général sur la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel (S/2018/1006), 12 novembre 2018, para. 31.*
- Rapport du secrétaire général sur la situation au Mali (S/2018/541), 14 juin 2018, para. 36.*
- Rapport du secrétaire général sur la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel (S/2019/371), 6 mai 2019, para. 27.*

LES ENJEUX SECURITAIRES DE LA GESTION MIGRATOIRE AU NIGER : ACHETER LA PAIX A AGADEZ

ABDOUL-AZIZ Sita Moussa,
docteur en droit.

***Résumé :** La région d'Agadez au Niger est au cœur d'importants flux migratoires grâce à sa position de carrefour par lequel transite l'essentiel des flux de migrants en destination du Maghreb et de l'Europe. L'augmentation constante du nombre de migrants en transit, surtout après la chute du régime du colonel Kadhafi en 2011, a renforcé le poids économique de l'industrie migratoire à Agadez, et emploie une part conséquente de la population. Cependant en 2015, l'Etat du Niger, en se conformant à certains de ses engagements internationaux notamment en matière de lutte contre la migration irrégulière, a adopté la loi n° 2015-036 du 26 mai 2015 relative à la lutte contre le trafic illicite des migrants. L'adoption de cette loi a produit plusieurs effets sociaux et juridiques. Ainsi, certaines activités économiques liées à la migration se retrouvent interdites, plongeant une partie de la jeunesse dans le chômage. La mise en œuvre de cette loi dans la région d'Agadez a également entraîné une certaine dégradation du climat sécuritaire de la région qui jadis a connu plusieurs mouvements de rébellion touareg. Ainsi, la réponse donnée à la problématique initiale a démontré que la gestion migratoire à Agadez est susceptible de constituer un risque pour la sécurité des migrants et la stabilité de la région d'Agadez, mais aussi une difficile reconversion des anciens acteurs de la chaîne migratoire en dépit d'un foisonnement d'acteurs et d'initiatives.*

***Mots-clés :** migration, gestion, sécurité, insécurité, Niger, Agadez, trafic illicite de migrants, trafic de drogue, traite des êtres humains, radicalisation,*

banditisme, transit, carrefour, reconversion, atténuation, migration irrégulière.

Les dynamiques migratoires ayant cours au Sahel ces dernières années ont mis en avant le rôle de certains pays dans la régulation des mouvements migratoires. C'est le cas du Niger dont la position géographique fait de lui un acteur majeur dans la recherche de solutions aux problèmes posés par le phénomène migratoire¹. De par sa position géographique et en raison de sa relative stabilité dans un environnement sécuritaire dégradé (Libye, Mali et Nigeria), le Niger est désormais au centre d'importants mouvements reliant le golfe de Guinée à l'Europe via le Maghreb d'une part, et d'autre part le golfe de Guinée au Moyen Orient via la Corne de l'Afrique. On estime que chaque année plus de 100 000 migrants originaires de divers pays africains traversent le territoire nigérien à destination principalement des côtes d'Europe via la Libye ou l'Algérie². Le ministère de l'Intérieur italien confirme à cet effet que beaucoup de migrants arrivant sur les côtes italiennes viennent par le Niger³.

L'histoire de la région d'Agadez en lien avec la migration est un fait qui remonte aux temps immémoriaux. De nos jours Agadez se présente comme un carrefour idéal par lequel transite l'essentiel des flux de migrants subsahariens en direction du Maghreb et de l'Europe. Sa fonction d'espace de transit a permis la naissance d'une véritable industrie migratoire qui offre des emplois directs à environ 6 000 à 7 000 personnes et fourniraient des revenus indirects à plus de la moitié des ménages d'Agadez⁴. C'est également la raison pour

¹ A. HAMADOU, « La gestion des flux migratoires au Niger entre engagements et contraintes », *Revue des droits de l'homme* 2018.

² Haute autorité à la consolidation de la paix (HACP), *Diagnostic rapide sur la situation actuelle du trafic des migrants et son évolution dans la région d'Agadez*, 2017, p. 16.

³ Ministero dell'Interno Italiano (ministère de l'Intérieur italien).

⁴ Institut néerlandais des relations internationales de Clingendael, *Migration et marchés à Agadez, Alternatives économiques à l'industrie migratoire*, p. 53.

laquelle Agadez cristallise toutes les attentions notamment dans la recherche des solutions aux problèmes engendrés par la lutte contre la migration irrégulière⁵.

Ainsi les multiples défis que pose la migration à l'Etat notamment en matière de sécurité (de nombreuses saisies d'armes et de drogues ont été opérées par les forces de défense et de sécurité dans les véhicules transportant les migrants, de multiples décès des migrants ont été occasionnés par la migration irrégulière dans le désert du Sahara et la Méditerranée) rendent légitime l'adoption d'une politique de contrôle des flux migratoires, celle-ci étant principalement axée autour de la lutte contre la migration irrégulière, la lutte contre le trafic illicite de migrants et la surveillance accrue des frontières.

Ses intérêts coïncident également avec ceux de l'Union européenne qui fait face à un afflux massif de migrants irréguliers qui arrivent par la Méditerranée. A cet effet, les Etats européens ont amorcé à partir des années 2000 un processus de coopération avec les pays d'origine et de transit des migrants sahéliens afin de les amener à adopter des mesures visant à contenir leurs ressortissants et à restreindre la circulation des migrants étrangers qui transitent par leurs territoires⁶. L'ensemble de ces mesures ont conduit à un durcissement sans précédent des politiques migratoires et par là même à la criminalisation de la migration supposée irrégulière.

L'adoption de ces mesures a sonné le déclin de l'industrie migratoire à travers l'interdiction systématique et spontanée de certaines activités notamment le transport ou toute assistance aux migrants en direction de la Libye et de l'Algérie. Cette nouvelle loi intervient à une époque où le transport des migrants à partir des grandes villes du Niger vers l'Algérie et la Libye était à son apogée.

⁵ Une forte présence d'acteurs multidimensionnels à Agadez qui interviennent dans la gestion des migrations.

⁶ Cette politique d'externalisation des frontières européennes s'est progressivement mise en place à partir des années 2000 au travers de plusieurs accords bi et multilatéraux. Il s'agit de l'accord UE-ACP ou accord de Cotonou en 2000, les processus de Rabat en 2006 avec les pays d'Afrique de l'Ouest et de Khartoum en 2014 avec les pays de la Corne d'Afrique, et le sommet euro-africain tenu à La Valette (Malte) en 2015.

Toutefois cette gestion des migrations suivant la logique sécuritaire, a produit certains effets qui de par leur nature peuvent avoir des répercussions sur la sécurité individuelle et collective des habitants de la région. L'objet de cette communication est relatif à l'analyse des effets de l'implémentation de la politique de lutte contre la migration irrégulière sur la sécurité et la stabilité de la région d'Agadez.

En effet, la chute du régime de Kadhafi en 2011 a engendré une explosion de l'industrie migratoire à Agadez qui emploie une part conséquente de la population à travers le transport, l'hébergement, le négoce, la main-d'œuvre que représentent les migrants, les redevances que perçoivent les autorités étatiques etc. ainsi 1 311 véhicules sont utilisés pour le transport des migrants de mars à octobre 2013, atteignant ainsi plus de 1 000 migrants par jour de départ⁷.

Cependant en 2015, l'Etat du Niger, en se conformant à certains de ses engagements internationaux notamment en matière de lutte contre la migration irrégulière, a adopté la loi n° 2015-036 du 26 mai 2015 relative à la lutte contre le trafic illicite de migrants. L'adoption de cette loi a produit un certain bouleversement dans le mode de vie d'antan avec la perte de la source de revenus importante pour les acteurs de la chaîne migratoire, mais également des répercussions inattendues sur la stabilité et la sécurité de la région d'Agadez.

Ainsi, quelles sont les implications sécuritaires de la politique migratoire en cours dans la région d'Agadez ?

Après la mise en place du dispositif de contrôle répressif, qui a réduit de 90 % la migration de transit vers les pays du Maghreb, certains mécanismes ont vu le jour dans le but d'atténuer les effets néfastes engendrés par la mise en œuvre des politiques migratoires à Agadez, notamment les conséquences économiques de la diminution des flux migratoires et les risques sécuritaires que cela implique.

En quoi les mesures d'atténuations de la lutte contre la migration irrégulière, permettent-elles de garantir la stabilité et la quiétude dans la région d'Agadez ?

⁷ ONG Bambini nell Deserto, *Réseau Exodus, Suivi des flux migratoires au Niger*, p. 13.

Pour mener à bien cette réflexion, nous avons fait le choix d'une approche juridique et sociologique et une exploitation documentaire pertinente. L'approche sociologique nous a permis de mettre en exergue que la migration est ancrée dans le mode de vie des habitants d'Agadez et a considérablement remodelé l'armature urbaine d'Agadez. Elle nous a également permis de faire une observation minutieuse des effets de l'implémentation des politiques migratoires sur les dynamiques sociales de la région d'Agadez.

L'approche juridique quant à elle, permet de donner une assise normative à notre propos en adoptant une démarche positiviste fondée sur la loi n° 2015-36 du 26 mai 2015 relative à la lutte contre le trafic illicite de migrants. Cette approche nous a également permis d'adopter un plan binaire pour exposer nos résultats.

Ainsi, l'Etat en optant pour une approche sécuritaire de la gestion migratoire à travers une politique répressive axée autour de la lutte contre la migration irrégulière, le trafic illicite de migrants et un renforcement des contrôles frontaliers avec des moyens sophistiqués comporte des risques pour la sécurité des migrants et la stabilité de la région d'Agadez (**I**). Ensuite, l'analyse des mesures d'atténuation des risques sécuritaires de la gestion migratoire à Agadez montre un foisonnement d'acteurs et d'initiatives, mais une difficile reconversion des anciens acteurs de la chaîne migratoire (**II**).

I. Les risques sécuritaires de la gestion migratoire : le cas de la lutte contre la migration irrégulière

A partir de 2015, la gestion migratoire à Agadez a amorcé un durcissement sans précédent à travers l'interdiction systématique de plusieurs activités liées à l'industrie migratoire. Ces restrictions ont eu des répercussions sur les migrants et la population notamment en matière de sécurité et de stabilité sociale. Cette section tente de démontrer comment la gestion migratoire à Agadez a entraîné des risques d'insécurité sur les migrants (**A**) et sur la population (**B**).

A. Les risques sur les migrants

Au Niger, c'est l'adoption de la loi n° 2015-36 de 26 mai 2015 sur la lutte contre le trafic illicite de migrants qui a sonné le glas de l'industrie migratoire à Agadez, et par là même l'arrêt systématique du transport des migrants en direction des pays du Maghreb. En effet, le durcissement de la politique migratoire a entraîné la criminalisation de plusieurs activités qui jadis étaient permises. Cette situation a permis au champ du droit pénal de s'élargir notamment avec l'introduction de l'infraction du trafic illicite de migrants dans le droit positif nigérien.

Selon le procureur de la République près du Tribunal de grande instance d'Agadez, Moussa Zaki Amadou, « l'infraction du trafic illicite de migrants est constituée dans le ressort dudit Tribunal dès lors que le conducteur ou ses complices communément appelé "passeurs" rassemblent ou recrutent des individus qui ne sont pas ressortissants nigériens, qui n'ont pas de résidence permanente au Niger, qui sont sans document de voyage fiable, collectent de leurs mains des fonds importants, les invitent à prendre place dans des véhicules non autorisés pour le transport au Niger afin de les y conduire vers les frontières tout en contournant les postes de contrôle »⁸.

Les motifs de l'adoption de cette loi relatent que le contrôle des mouvements migratoires a largement contribué à fixer les autorités du pays sur le risque de détérioration de la sécurité dans le nord. De nombreuses saisies d'armes et de drogues ont été opérées par les forces de défense et de sécurité dans les véhicules transportant les migrants⁹; cette loi intervient également en réponse aux multiples décès des migrants occasionnés par la migration irrégulière dans le désert du Sahara, notamment le drame survenu en octobre 2013 suite à la mort de 92 migrants nigériens dans le désert du Sahara dont 52

⁸ Amadou Moussa ZAKI, *Le traitement judiciaire du trafic illicite de migrants : cas du Tribunal de grande instance d'Agadez*.

⁹ Cette loi est également la transposition des engagements du Niger suite à la signature du protocole des Nations unies contre le trafic illicite de migrants par air, terre et mer du 15 novembre 2000.

enfants, 33 femmes et 7 hommes en partance pour l'Algérie. En dépit des objectifs nobles poursuivis par l'adoption de cette loi, des risques planent encore sur la sécurité des migrants et dans une large mesure, sur les droits des migrants dans la région d'Agadez.

Après le blocage des routes régulières dû à l'interdiction du transport des migrants en direction de la Libye et de l'Algérie, les trafiquants empruntent d'autres routes secondaires pour contourner les postes de contrôle. La poursuite du voyage dans la clandestinité exacerbe la vulnérabilité des migrants qui restent exposés à plusieurs sortes de danger notamment la mort, les rackets, la traite des personnes et le trafic illicite de migrants.

Ce durcissement de la politique migratoire a produit au Niger et particulièrement à Agadez, plusieurs effets sur la sécurité juridique des migrants. En effet, le pays est partie à la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest créée en 1975, qui consacre la libre circulation de ses citoyens à travers le protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement du 29 janvier 1979. Cette liberté de circulation s'exprime à travers la suppression du visa d'entrée entre les Etats membres de la CEDEAO, et le passage des postes frontaliers sur simple présentation d'une carte d'identité et d'un carnet de vaccination en règle¹⁰. A cet effet, les migrants citoyens de cet espace communautaire ont le droit de circuler librement sur toute l'étendue du territoire nigérien. Ainsi, la criminalisation du voyage à partir d'Agadez, est une restriction du droit la libre circulation des personnes et une entrave à l'effectivité du droit communautaire de la CEDEAO.

De même, on peut également constater « des problèmes de sécurité pendant le voyage liés à la surcharge, à l'état des véhicules, aux recours à des pistes de fraude, à l'abandon en cas de panne (décès de

¹⁰ Le protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement du 29 janvier 1979 dispose en son article 3 al. 1 que « Tout citoyen de la Communauté, désirant entrer sur le territoire de l'un quelconque des Etats Membres, sera tenu de posséder un document de voyage et des certificats internationaux de vaccination en cours de validité ».

92 Nigériens en 2013 et 34 migrants en 2016 à la frontière avec l'Algérie), aux rackets par les passeurs et les forces de l'ordre, aux accidents mortels, à la multiplication des expulsions (abus divers : détention, violation des droits, expropriation des biens...), le refoulement des migrants subsahariens vers le Niger nécessitant beaucoup de moyens pour leur prise en charge »¹¹.

B. Les risques pour la population

Alors que certains secteurs économiques clés de la région d'Agadez comme le tourisme, l'artisanat et l'extraction de l'uranium sont en berne au cours de ces dernières années, la montée en flèche de la migration a fourni des retombées significatives. L'industrie migratoire a offert des emplois directs à environ 6 000 à 7 000 personnes et fourniraient des revenus indirects à plus de la moitié des ménages d'Agadez¹².

Les flux ont également eu pour effet une recomposition de l'armature urbaine des villes de la région d'Agadez. Ainsi sa fonction d'espace de transit a permis le développement d'une sorte de spécialisation dans les activités liées à la migration, et des quartiers entiers de la ville sont voués à cette activité, « qu'il s'agisse du quartier de l'auto-gare, de la route d'Arlit (la cité de l'Uranium, dernière ville sur la route de Tamanrasset l'algérienne.) ou même du centre-ville. Tout un quartier du centre-ville, en plein cœur du marché, s'adonne quasi-exclusivement au commerce avec les migrants »¹³.

Ainsi, la position africaine commune sur la migration et le développement de 2006 reconnaît que « De grands flux migratoires spontanés et non contrôlés peuvent avoir un impact significatif sur la stabilité et la sécurité nationales et internationales, en entravant notamment la capacité de l'Etat à exercer un contrôle effectif sur ses

¹¹ Haute autorité à la consolidation de la paix HACP, *op. cit.*, p. 19.

¹² Institut néerlandais des relations internationales de Clingendael, *Migration et marchés à Agadez. Alternatives économiques à l'industrie migratoire*, 2017, p. 34.

¹³ *Id.*, p. 10.

frontières et en créant des tensions entre pays d'origine, de transit et de destination, ainsi qu'au sein même des communautés locales d'accueil. Les récentes activités terroristes et la circulation illicite d'armes légères et de petit calibre, entre autres facteurs, concentrent davantage l'attention sur des migrants individuels et sur les risques de voir l'ordre public menacé par des individus dont l'intention est de porter atteinte à la sécurité et la stabilité des Etats et communautés. La lutte contre la migration irrégulière et la création de mécanismes de gestion globale de la migration peuvent contribuer au renforcement de la sécurité et de la stabilité aux plans national et international... »¹⁴.

C'est dans cette optique qu'à partir de 2015, l'Etat nigérien avait décidé de s'attaquer au phénomène de la migration irrégulière au moyen de plusieurs instruments répressifs. Mais à Agadez, la mise en œuvre de ce dispositif a créé des bouleversements dans le quotidien de la population dont l'apparition de plusieurs situations qui constituent un risque pour la sécurité et la stabilité des habitants de la région.

Depuis 2016, la criminalisation des activités liées à l'industrie migratoire a entraîné une chute de la croissance économique dans la région, plongeant ainsi une partie de la population dans le chômage, ce qui accentua l'insécurité urbaine dans les villes d'Agadez. La cessation du transport des migrants a engendré la pauvreté et des milliers de famille ont perdu leur moyen de subsistance. Le lien entre la pauvreté et l'insécurité est un phénomène social et a été souligné dans plusieurs études. Le chômage des jeunes accentue la criminalité urbaine dont les aspects les plus marquants sont la consommation de la drogue, le banditisme et l'extrémisme qui menacent la quiétude des habitants de la région.

La prolifération des ghettos constitue une source d'insécurité pour les populations et migrants de la région. Ainsi, de plus en plus de migrants coincés à Agadez se cachent clandestinement dans ces ghettos et constituent des proies faciles pour les réseaux criminels. De même, s'y abritent des groupes criminels organisés qui menacent la

¹⁴ Position africaine commune sur la migration et le développement, 2006, « 3.6. Migration et paix, sécurité et stabilité ».

quiétude des populations à travers la commission de plusieurs infractions à l'instar du trafic de drogue, du vol à main armée, de la traite des personnes pour ne citer que celles-là.

Cette traque menée contre la migration irrégulière à Agadez a engendré également une crise de confiance entre les habitants et les forces de l'ordre et de sécurité. En effet, cette mise en cause de la légitimité des forces de sécurité fait suite à l'arrestation entre 2015 et 2017 de plus de 282 chauffeurs et opérateurs de ghetto, ainsi que la confiscation d'au moins 169 pick-up utilisés pour transporter des migrants dans le désert¹⁵. Ces opérations ont installé une méfiance mais aussi une défiance entre la population (ceux qui exercent dans l'industrie migratoire) et les forces de l'ordre, puisqu'en 2016 après une saisie record de plus de cent véhicules de transport, les transporteurs majoritairement Toubous avaient planifié d'attaquer le camp où les véhicules étaient immobilisés; de l'autre côté, les FDS étaient prêts à riposter à toute intrusion et la ville d'Agadez était exposée à être au bord d'un affrontement armé.

La gestion migratoire à Agadez est pluridimensionnelle, et va au-delà de la lutte contre la migration irrégulière. De ce fait, la protection des réfugiés y est inscrite dans l'agenda des organisations internationales opérant dans la région. C'est ainsi qu'en 2017, le gouvernement a accepté la mise en place par le HCR d'un camp de réfugiés qui a accueilli quelques 1 400 Soudanais qui avaient fui la guerre en Libye, provisoirement avant leur acheminement dans les pays européens. Cependant, la présence de ces réfugiés était mal perçue par la population qui craignait une possible déstabilisation par des « ex mercenaires de Kadhafi ». à cela s'ajoute la révolte incendiaire de ces mêmes réfugiés qui protestaient contre la prolongation de la durée de la procédure de demande d'asile. En l'espèce, l'incendie est intervenue après que les forces de sécurité aient délogé ces demandeurs d'asile qui avaient entamé un *sit-in* devant les locaux du HCR le 16 décembre 2019 afin d'exiger l'accélération du traitement de

¹⁵ Institut néerlandais des relations internationales de Clingendael, *Une ligne dans le sable. Feuille de route pour une gestion de la migration durable à Agadez*, 2017, p. 31.

leurs demandes et leur acheminement vers l'Europe. De retour sur le site d'hébergement, Le samedi 4 janvier 2020, ceux-ci déclenchèrent un incendie qui a réduit complètement le camp en cendres. A l'issue de cet incendie, quelques 335 demandeurs d'asile ont été inculpés par le Tribunal de grande instance d'Agadez pour « rébellion en bande organisée ». Ainsi peut-on dire que la présence de ces demandeurs d'asile a quelque peu troublé l'ordre public, mais pourrait encore dégénérer si une solution n'est pas trouvée dans les délais les meilleurs.

II. Les mesures d'atténuation des risques sécuritaires de la gestion migratoire à Agadez : le développement comme alternative ?

Après la mise en place d'un dispositif de contrôle répressif, qui a réduit de 90 % la migration de transit vers les pays du Maghreb¹⁶, certains mécanismes ont vu le jour dans le but d'atténuer les effets néfastes engendrés par la mise en œuvre des politiques migratoires à Agadez, notamment les conséquences économiques de la diminution des flux migratoires et les risques sécuritaires que cela implique. Toutefois, la gestion des risques sécuritaires découlant de l'application de la politique migratoire répressive est un élément essentiel de ces mesures d'atténuations mais dépend très fortement du succès des solutions économiques. Ainsi on constate un foisonnement d'acteurs et d'initiatives (A), mais une difficile reconversion des anciens acteurs (B).

A. Un Foisonnement d'acteurs et d'initiatives

Pour répondre efficacement aux défis sécuritaires engendrés par la gestion migratoire à Agadez, l'Etat du Niger ainsi que ses partenaires ont développé des mécanismes multiformes afin de prévenir les risques qui en découlent. Ainsi, le dispositif de prévention des troubles sécuritaires dus à l'implémentation de la politique migratoire

¹⁶ CIMADE, COLLECTIF LOUJNA-TOUKARANKE, MIGREUROP, *Coopération UE-Afrique sur les migrations : chronique d'un chantage*, 2017, p. 2.

répressive procède d'un vaste ensemble de mesures palliatives dont le fondement est financier. En effet, à l'issue du sommet de La Valette de novembre 2015, pour obtenir efficacement la collaboration des pays de transit et gérer les effets de la politique d'externalisation de ses frontières, l'UE a décidé de la création d'un « nouveau fonds d'affectation spéciale d'urgence pour la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique »¹⁷. Egalement appelé fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, ce fonds doté d'un budget conséquent de 1,8 milliards d'euros a été porté à 2,8 milliards en 2016. 93 % de ce budget provient de la réaffectation d'autres fonds européens, dont 78 % du fond européen de développement (FED)¹⁸.

Étant un partenaire prioritaire de l'UE dans la gestion concertée des flux migratoires, l'essentiel des projets de développement et de prévention des conflits en lien avec la migration mis en œuvre au Niger sont financés dans le cadre de ce fonds fiduciaire d'urgence. De ce fait, pour répondre efficacement aux défis que pose la migration irrégulière à Agadez, l'Union européenne et le Niger ont développé et mis en œuvre l'approche globale « Sécurité – Développement – Migration »¹⁹. Ces initiatives qui tendent toutes au respect par chacune des parties de ses engagements, concernent aussi bien les questions de développement, de résorption des conséquences de l'arrêt de la migration, de l'assistance humanitaire aux migrants mais également l'appui aux FDS pour une lutte efficace contre la migration irrégulière²⁰. Parmi les initiatives développées dans le cadre de cette approche, nous mettrons ici l'accent sur celles qui ont pour mission de promouvoir le développement socioéconomique dans la région tout en consolidant la paix et la stabilité.

¹⁷ Plan d'action du sommet de La Valette, novembre 2015, p. 1.

¹⁸ CIMADE, COLLECTIF LOUJNA-TOUKARANKE, MIGREUROPE, *Coopération UE-Afrique sur les migrations : chronique d'un chantage*, 2017, p. 4.

¹⁹ Voir Florence BOYER, « Sécurité, développement, protection. Le triptyque de l'externalisation des politiques migratoires au Niger », *Hérodote*, n° 172, La Découverte, 1^{er} trimestre 2019.

²⁰ Haute autorité à la consolidation de la paix (HACP), *op. cit.*, p. 41.

Il s'agit de projets mis en œuvre par des agences d'exécution et ONG des pays européens, mais également des institutions et ONG nationales et internationales. Il s'agit de :

-HACP/UE : programme : plan d'actions à impact économique rapide dans la région d'Agadez : PAIERA. Mis en œuvre par la Haute autorité à la consolidation de la paix (HACP) en raison de son expérience avérée en matière de consolidation de la paix, le plan d'action à impact économique rapide à Agadez (PAIERA) est doté d'un budget de 8M€ et a pour objectif de d'atténuer le retard des mesures déjà annoncées dans le cadre du sommet de La Valette. Ce projet concerne exclusivement la région d'Agadez et est composé de trois projets : AGAPAIR (HACP), EPPA (CISP) et PASSERAZ (ONG Karkara) mis en œuvre en région d'Agadez²¹.

-Giz / ProGEM : le projet de renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires au Niger. Ce projet intervient pour aider l'Etat et les collectivités à mieux faire face aux défis de la gestion des migrations. Il est mis en œuvre par la GIZ pour une durée de 36 mois, avec un budget global de 28,5 M€ à travers un cofinancement UE (25 M€) et BMZ (3,5 M€). Il couvre les régions d'Agadez (communes d'Agadez, Arlit, Tabelot, Adarbissanat et Dirkou), Tahoua et Zinder. Les interventions du ProGEM se déclinent en trois axes : Un appui aux communes et régions pour leur permettre de mieux cerner et analyser les conséquences locales de la migration afin d'identifier des recommandations d'actions concrètes ; le soutien aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre des mesures identifiées pour mieux répondre aux besoins des populations résidentes et des migrants de transit et de retour ; la promotion du dialogue national sur les conséquences de la migration, en capitalisant et en diffusant les expériences faites aux niveaux communal et régional²².

-LuxDev : projet d'appui à la formation et à l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder. Le projet d'appui à la formation et à l'insertion

²¹ Voir Haute autorité à la consolidation de la paix (HACP), *op. cit.*, p. 49.

²² Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *Agadez : Fin du forum sur le développement économique local et la migration*, 2017.

professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ces deux régions a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des jeunes des régions d'Agadez et Zinder à travers le développement des compétences professionnelles et l'amélioration de l'employabilité. Il est mis en œuvre par LuxDev²³ avec un budget global de 6,9 M€ à travers un financement UE. Il couvre les régions d'Agadez (à travers les quinze communes) et Zinder²⁴.

-AFD : Le projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez. Ce projet a pour objectif d'améliorer durablement les conditions de production et la valorisation économique des produits agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez. Il est mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD) pour une durée de 63 mois, avec un budget global de 67 M€ à travers un cofinancement UE (30 M€) et AFD (37 M€). Il couvre les régions d'Agadez (communes d'Agadez, Dabaga, Tabelot, Timia, Iferouane, Gougaram, Dannat et Tchirozerine) et Tahoua.

En outre, une amélioration de la nature des interactions entre les populations locales et les autorités chargées de faire appliquer la loi, permettrait également le développement progressif d'une nouvelle approche de politique communautaire sur la gestion des flux migratoires, mais aussi l'utilisation de mécanismes communautaires pour gérer les défis et les conflits. L'appui en faveur d'une gestion sécuritaire de la migration doit être complété par un effort soutenu pour atténuer les sources de radicalisation et de terrorisme.

B. Une Difficile reconversion des anciens acteurs de la migration à Agadez

Les mesures économiques annoncées lors du sommet de La Valette visent principalement à s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière à travers le développement des régions d'origine des migrants²⁵. Ces mesures économiques peuvent se manifester sous

²³ Agence de développement luxembourgeoise.

²⁴ Voir Haute autorité à la consolidation de la paix (HACP), *op. cit.*, p. 34.

²⁵ Voir plan d'action du sommet de La Valette, novembre 2015.

différents aspects qui diffèrent selon les besoins du terrain. C'est ainsi qu'à Agadez il a été réfléchi et mis en œuvre des plans de reconversion des anciens acteurs qui animaient l'industrie de la migration irrégulière. Il est également admis que le succès des mesures de prévention des risques sécuritaires nés de l'implémentation de la politique migration répressive à Agadez dépend fortement de l'efficacité des mesures économiques de substitution. De ce fait, la reconversion s'entend comme le processus par lequel les anciens acteurs de la chaîne migratoire arrivent à s'insérer dans d'autres domaines d'activités qui leurs procurent des revenus plus ou moins approximatifs à ceux qu'ils percevaient dans l'ancien métier.

Toutefois, en analysant le contexte de la région d'Agadez, force est de constater que les mesures de reconversion initiées n'ont pas produit le résultat escompté. L'échec du programme de reconversion des anciens acteurs de la chaîne migratoire à Agadez traduit le déphasage des intérêts entre l'Union européenne et le Niger par extension aux populations de la région d'Agadez. Même si le Fonds fiduciaire d'urgence a fait cas d'engagements forts en matière de soutien aux alternatives à la migration et à l'économie qu'elle engendre, force est de constater que l'apparition de ces alternatives se fait encore attendre.

A cet effet, le Niger, en tant que pays prioritaire du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique a bénéficié de « près de 140 millions d'euros (140 M€) pour "prévenir la migration irrégulière", assurer une "meilleure gestion de la migration" (91,9M€) et "élaborer une stratégie globale pour la stabilité, la sécurité et la résilience" » (48M€, dont 36M€ pour "la gestion des frontières et la sécurité" »²⁶. A la lecture de ces chiffres, on constate que la plus grande part des financements du FFU est destinée à la lutte contre la migration irrégulière et la sécurisation des frontières. Le développement de l'économie de substitution est un objectif secondaire, ce qui explique la lenteur de la réponse promise par les acteurs.

²⁶ *Les notes de migreurop*, n° 6, première édition, 2017, p. 3.

Plus de cinq ans après le sommet de La Valette, les autorités régionales, administratives comme coutumières, les collectivités territoriales et les populations de la région d'Agadez, demeurent fortement inquiétées et préoccupées par la lenteur dans la mise en œuvre des mesures de reconversion et concluent que les projets jusqu'ici mis en œuvre (CISP, Karkara, Progem, LuxDev, AFD,...), ne prennent pas en compte le désir de reconversion exprimé et par les anciens acteurs de la chaîne migratoire²⁷.

Certaines critiques ont été également émises, notamment sur l'absence de consultations utiles entre les partenaires techniques et financiers (PTF), les collectivités territoriales et les anciens acteurs de la chaîne migratoires. D'aucuns dénoncent d'ailleurs qu'il est illusoire de penser qu'un plan de reconversion du type de celui que *PAIERA* se propose de mettre en œuvre un changement radical de l'économie de la région d'Agadez en créant des emplois durables en masse pour les anciens acteurs du trafic.

Ainsi, selon la Haute autorité à la consolidation de la paix, les possibilités de reconversion à court terme d'un nombre conséquent de prestataires sont limitées par plusieurs contraintes :

« i) l'économie formelle de la région d'Agadez est peu développée et le potentiel d'emploi est faible, il faut donc compter sur la création de richesses pour créer de nouveaux emplois. Cela dépasse largement les capacités d'un programme comme *PAIERA* qui n'a ni le mandat, ni les moyens, ni le temps nécessaire pour faire du développement économique. Pour obtenir des changements plus significatifs en termes de potentialités économiques, il faudrait donc travailler sur le développement économique à long terme. De ce point de vue, les propositions de projets relèveraient davantage du développement classique et par conséquent ne seraient pas adaptées aux besoins des acteurs du trafic est partiellement infondée.

-ii) Le niveau d'éducation des acteurs du trafic est faible. Les jeunes qui sont impliqués dans ce trafic ont souvent quitté l'école sans diplôme et sans qualification ce qui rend d'autant plus difficile leur insertion dans l'économie formelle.

²⁷ Haute autorité à la consolidation de la paix (HACP), op.cit., p. 35.

-iii) La plupart des acteurs du trafic ne connaissent que ce milieu, l'économie informelle et les déplacements permanents à travers le désert. Difficile pour eux de tourner la page pour se consacrer à des activités licites et sédentaires.

-iv) Le trafic des migrants est une activité lucrative. Certaines estimations parlent modestement de revenus mensuels moyens de 2 millions FCFA/mois/personne pour les transporteurs. Dans ces conditions, il n'est pas certain que les propositions de reconversion qui seront faites puissent réellement satisfaire ces acteurs. Les revenus qu'ils tireront de ces activités, surtout au démarrage, seront faibles et peu incitatifs »²⁸.

Les solutions de reconversion proposées, en l'état actuel, par les partenaires auront donc un impact limité et ne pourront réussir qu'auprès d'un petit nombre d'acteurs du trafic. La ville d'Agadez comme carrefour de transit des migrants doit nécessairement être associée aux débats et à l'identification des actions concrètes en termes d'activités pouvant être définies pour apporter la réponse qui sied le mieux aux soucis de toutes les parties prenantes dans la gestion de ce phénomène. A cet effet, l'élaboration d'un plan consensuel de reconversion est perçue comme la démarche la mieux indiquée dans l'immédiat. L'approche des mesures économiques à court terme ne doit pas dispenser l'Etat et les collectivités territoriales, d'une véritable réflexion de fond sur le développement à long terme de la région d'Agadez²⁹.

*

* *

Au regard de tout ce qui précède, le Niger a amorcé un processus de réponse à la migration irrégulière à Agadez à travers la mise en place d'une politique migratoire répressive, celle-ci étant principalement axée autour de la lutte contre la migration irrégulière,

²⁸ Haute autorité a la consolidation de la paix (HACP), *op. cit.*, p. 49.

²⁹ *Ibid.*, p. 56.

la lutte contre le trafic illicite de migrants et la surveillance accrue des frontières.

En ce qui concerne le thème de la sécurité en lien avec la migration à Agadez, celui-ci s'inscrit dans un contexte international spécifique. En effet, la région a connu plusieurs périodes d'instabilité dues aux différents mouvements de rébellion touareg. Ensuite, de nos jours les défis sécuritaires d'Agadez concernent le fait que le désert est devenu une plaque tournante de la criminalité transnationale notamment du trafic de drogues, d'armes et d'êtres humains. De même, sa position entre trois foyers de conflits dont principalement la Libye ravive les préoccupations des autorités quant aux risques d'attentats terroristes et par là même, le choix d'une militarisation des frontières. Les migrants qui transitent dans un tel contexte s'exposent à des risques sérieux d'atteintes à leurs droits humains.

L'étude s'est intéressée également à l'évolution du concept de sécurité, d'une interprétation purement militaire vers un concept de sécurité humaine intégrant ainsi les variables migratoires. L'intérêt croissant pour la corrélation entre migration et sécurité s'exprime à travers les mutations politiques opérées ces dernières années. Après le 11 septembre 2001, la sécurité est devenue une préoccupation centrale des politiques migratoires. La migration irrégulière est désormais considérée comme une menace dans l'agenda sécuritaire des pays d'accueil des migrants. Selon Delphine Nakache et François Crépeau, certaines situations paradoxales engendrées par la migration irrégulière alimentent les discours sécuritaires des pays occidentaux d'où la nécessité de la combattre. Ceci marque aussi le début du processus de la criminalisation de la migration³⁰. C'est dans cette optique que l'Union européenne s'est invitée dans la gestion des flux migratoires au Sahel dans le but d'amener les Etats à adopter sa vision de la gestion migratoire.

Les conséquences qui découlent de la gestion migratoire à Agadez n'accroîtraient le risque de conflit violent que sous certaines

³⁰ D. NAKACHE, F. CREPEAU et I. ATAK, *Les migrations internationales contemporaines, une dynamique complexe au cœur de la globalisation*, Les presses de l'université de Montréal, 2009, p. 75.

conditions et en interaction avec plusieurs facteurs sociopolitiques. Pour prétendre à une efficacité dans les mesures d'atténuation de la politique migratoire en cours à Agadez, il faut traiter les causes réelles qui poussent les gens à la migration irrégulière dont notamment le chômage et la marginalisation, la pauvreté, le manque de perspectives, les conflits, les aléas climatiques. Les conditions socioéconomiques, climatiques, démographiques et politiques qui dominent dans la région, associées à un tarissement des ressources, jouent un grand rôle dans l'instabilité de la région.

Il faudrait également repenser la politique d'externalisation des frontières européennes en cours dans les pays sahéliens, car même si elle a réussi à freiner la migration de transit, il est clair qu'elle a généré des conséquences néfastes à travers notamment le bouleversement du mode de vie des populations riveraines des routes migratoires. Il faudrait construire un mécanisme de réponse inclusif au désœuvrement des anciens passeurs en créant des emplois durables dont les revenus seraient approximatifs à ceux perçus dans leur ancienne activité.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BOYER F., « Sécurité, développement, protection. Le triptyque de l'externalisation des politiques migratoires au Niger », *Hérodote*, 2018.
- CIMADE, COLLECTIF LOUJNA-TOUKARANKE, MIGREUROP, « Coopération UE-Afrique sur les migrations : chronique d'un chantage », 2017.
- HAMANI A. et BONTIANTI A., « Agadez, un nœud de la migration internationale au Niger », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 270 | avril-juin 2015, mis en ligne le 1^{er} avril 2018, consulté le 20 août 2018.
- HAMADOU A., « La gestion des flux migratoires au Niger entre engagements et contraintes », *Revue des droits de l'homme* 2018, consulté le 29 juin 2018.
- HAUTE AUTORITE A LA CONSOLIDATION DE LA PAIX (HACP), diagnostic rapide sur la situation actuelle du trafic des migrants et son évolution dans la région d'Agadez, 2017.
- Institut néerlandais des relations internationales de Clingendael, *Migration et marchés à Agadez, alternatives économiques à l'industrie migratoire*, 2017, 62 p.
- Institut néerlandais des relations internationales de Clingendael, *Une ligne dans le sable feuille de route pour une gestion de la migration durable à Agadez*, 2017, 44p.
- Loi n° 2015-036 du 26 mai 2015 portant lutte contre le trafic illicite des migrants au Niger.
- MOUNKAILA H., « La gestion des rapatriés de Libye dans la commune de Tchintabaraden (Niger) : les défis de l'urgence et du durable », *Afrique et développement*, 2015, 50(1), p. 99-117.
- NAKACHE D., CREPEAU F. et ATAK I., *Les migrations internationales contemporaines, une dynamique complexe au cœur de la globalisation*, Les presses de l'université de Montréal, 2009, 416 p.
- Ordonnance n° 2010-86 du 16 décembre 2010, relative à la lutte contre la traite des personnes.

- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, *Comprendre les trajectoires de la radicalisation à Agadez*, 2017, 40 p.
- Plan d'action du sommet de La Valette, novembre 2015.
- ZAKI Amadou Moussa, *Le traitement judiciaire du trafic illicite de migrants : cas du tribunal de grande instance d'Agadez*.

**GOUVERNANCE LOCALE, INCLUSION DES FEMMES ET
PACIFICATION DU TERRITOIRE AU LAC TCHAD**

**Alawadi ZELAO,
maître de recherche en sociologie,
vice-doyen à la Faculté des sciences
juridiques et politiques, département de
science politique, Université de Dschang/Cameroun**

***Résumé :** La gouvernance territoriale qui exclut la question de genre et la femme dans la gestion des ressources et la participation aux centres de décisions est génératrice de conflit et de violence. Au niveau local, il apparaît comme une exigence fondamentale de prendre en compte la dimension de genre dans le développement local afin de doter la femme des ressources nécessaires à son implication optimale dans la gestion des affaires publiques locales. La gouvernance inclusive axée sur le genre peut inciter à la participation citoyenne de la femme et œuvrer par conséquent à la pacification du territoire dans les pays du lac Tchad.*

***Mots-clés :** Gouvernance locale, femmes, genre, territoire, paix, lac Tchad, Etat.*

***Summary:** Territorial governance which excludes the question of gender and women in the management of resources and participation in decision-making centers is a generator of conflict and violence. At the local level, it appears to be a fundamental requirement to take the gender dimension into account in local development in order to provide women with the resources necessary for their optimal involvement in the management of local public affairs. Inclusive gender-based governance can encourage the citizen participation of women*

and therefore work towards the pacification of the territory in the countries of lake Chad.

Keywords: *Local governance, women, gender, territory, peace, lake Chad, State*

Les zones sahéliennes en général, et le lac Tchad en particulier se caractérisent par un ensemble de crises et de situations d'insécurité qui trouvent leur origine, entre autres dans la rareté des ressources et dans le modèle de gouvernance existant dans les différents Etats¹. Dans ces conditions de fragilité institutionnelle, les femmes constituent la catégorie sociale qui subit le plus les effets des crises qui adviennent². En raison de sa condition vulnérable au plan social, politique et économique, la femme est non seulement la victime, mais aussi la source de production de l'insécurité tant au niveau communautaire qu'à l'échelle nationale³.

Dans la région du lac Tchad notamment, l'organisation terroriste *Boko Haram* a mobilisé les femmes et les filles lors des opérations-kamikaze contre les Etats et les populations civiles. La vulnérabilité de

¹ Z. ALAWADI, « Boko Haram, identités et déconstruction des frontières nationales en Afrique sahélienne », *Revue béninoise de Science Politique*, numéro spécial, 2017, p. 9-32 ; G. MAGRIN et M.-A. PEROUSE DE MONTCLOS, *Crise et développement. La région du lac Tchad à l'épreuve de Boko Haram*, Paris, éditions AFD, 2018.

² BANQUE MONDIALE, *Genre et développement économique. Vers l'égalité des sexes dans les droits, les ressources et la participation*, Paris, Nouveaux Horizons, 2003.

³ C'est parce que la femme reste une « cadette sociale », qu'elle vit une somme de privations, qu'elle subit autant les affres des contextes de conflit ou d'insécurité. Elle est ainsi fortement exposée aux conséquences directes et indirectes de l'insécurité. Les protagonistes en conflit se jouent de la fragilité et de la vulnérabilité de la femme pour lui faire jouer un certain rôle dans la production de la violence et de l'insécurité. Ce que l'on observe dans le lac Tchad est extensible à d'autres contrées en crise sécuritaire. Lire à propos A. GNANADASON *et al.* (éd.), *Women, violence and nonviolent change*, Geneva, WCC Publications, 1996.

la femme l'expose à toutes sortes de manipulations et de maltraitances⁴. Dans le contexte de crise sécuritaire qui frappe le lac Tchad, la femme constitue une figure ambivalente en ce sens qu'elle est tantôt utilisée comme une pièce stratégique lors des attentats et des attaques incursives, tantôt comme une victime résignée, subissant tout simplement les affres multisectorielles de la guerre de différents acteurs (Etats, groupes terroristes...).

La situation de la femme dans les Etats du pourtour du lac Tchad demeure à tout point de vue vulnérable et questionne à la fois le modèle de gouvernance, les normes socioculturelles et le régime de circulation des richesses tant au niveau national qu'au niveau local. En rapport avec la problématique de la paix, la question du genre ne jouit pas toujours d'une attention soutenue, et cela pour au moins une double raison : d'abord jouissant d'une position marginale dans la gouvernance publique la femme n'est pas directement interpellée et impliquée dans la gestion de la paix et de la sécurité, et ensuite en contexte d'insécurité ou de guerre civile la femme est généralement utilisée par les hommes au front pour des besoins d'appoint et d'utilités circonstancielles.

Or depuis quelques années, notamment en raison de la complexité et de l'intensité des crises sécuritaires qui tenaillent les pays du lac Tchad, les femmes sont revenues au-devant de la scène du fait de leur mobilisation et de leur implication dans les contextes de crise. Catégorie vulnérable, économiquement désaffiliée, socialement dominée et politiquement marginalisée, la femme est tout simplement privée des ressources optimales devant lui permettre d'apporter une contribution nécessaire à la résolution des conflits dans les différentes sociétés du lac Tchad, et ce en dépit de la majorité démographique qu'elle représente et du rôle qu'elle joue au plan socioéconomique dans les communautés.

⁴ Z. ALAWADI, « Les filles victimes de Boko-Haram dans la région de l'Extrême-Nord Cameroun : entre accumulation de handicaps et épreuves de stigmatisation », Communication au colloque international : « Handicaps, sociétés et territoires », UCAC, Yaoundé, 29-30 avril 2019.

Cette réflexion part de l'hypothèse qu'une gouvernance nationale et locale axée essentiellement sur l'asymétrie des positions et sur l'éviction du genre est propice à la production des situations de conflits et d'insécurité dont les femmes seront à la fois les acteurs et les victimes. Par conséquent, elle postule que la mise en œuvre d'une gouvernance décentralisée inclusive et promouvant l'équité peut doter la femme d'une capacité multidimensionnelle devant lui permettre de jouer un rôle actif et incisif dans le développement communautaire⁵. En outre, associée à la gestion des affaires publiques locales, la femme s'intègre dans les institutions locales et de ce fait, peut servir de pilier dans la lutte contre les forces terroristes sources d'insécurité et d'instabilité dans les Etats riverains du lac Tchad⁶.

Dans les Etats longtemps gérés par le modèle de gouvernance centralisée. Les pouvoirs centraux sont réticents à concéder des poches de responsabilités aux citoyens de la base. La décentralisation introduit de nouvelles modalités et opportunités en ce qui concerne la participation de toutes les catégories sociales à la gestion des affaires locales. En outre, dans l'espace de l'étude, la gouvernance publique locale est tendanciellement captée par les hommes qui en perpétuent la configuration masculine⁷.

Afin que la gouvernance, nationale et/ou locale, produise les germes de paix et de stabilité pour les Etats, il faut que celle-ci repose en priorité sur la recherche de l'égalité, de l'équité et de la liberté de

⁵ BANQUE MONDIALE, *Genre et développement économique, op. cit.*

⁶ G. MAGRIN et M.-A. PEROUSE DE MONTCLOS, *Crise et développement. La région du lac Tchad à l'épreuve de Boko Haram, op. cit.*

⁷ Dans ce sens, la gouvernance est un champ social où les acteurs qui s'y engagent mobilisent des stratégies et des ressources sur la base de leurs intérêts plus ou moins différentiels. Ainsi la décentralisation, loin de construire un espace public local cohésif où la contradiction sociale disparaîtrait comme par enchantement, entretient plutôt des rapports tantôt transactionnels (entente, négociation, accords...) tantôt conflictuels (tensions, luttes, désaccords...) entre les acteurs et les groupes sociaux. De la sorte, la relation entre homme-femme ne peut mieux être appréhendée que sous le rapport de forces. Pour une perspective d'analyse de la gouvernance locale à l'ère de la décentralisation M. HUFTY *et al.* (dir.), *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept*, Paris, Karthala, 2007.

toutes les fractions sociales, elle doit se situer aux antipodes d'une gestion qui polarise et exclut certains individus au profit d'autres. Egalement une telle gouvernance doit faire le pari de l'égalité de tous les citoyens dans la gestion des ressources institutionnelles et des biens économiques, en vue d'une inclusion équilibrée dans les appareils institutionnels national et local⁸.

I. Gouvernance locale et problématique du genre : considérations conceptuelles

Dans le contexte de décentralisation que beaucoup d'Etats africains expérimentent depuis les années 1990, la gouvernance est devenue une exigence managériale forte dans la gestion des institutions publiques⁹. Certes, il n'y a pas jusqu'ici de consensus dans la définition de la gouvernance, mais elle constitue une sorte de variable inductrice à partir de laquelle s'opère une certaine mutation dans la gestion des affaires publiques publique et locale¹⁰. Nous l'appréhendons ici dans la visée de la problématique de l'étude pour en situer la portée sur la place du genre en contexte de développement local et dans la visée de pacification d'un territoire.

A. Principe de gouvernance inclusive

Les Etats du lac Tchad sont un ensemble de sociétés plurielles au plan ethnique, religieux, linguistique et politique. Cette diversité

⁸ A. FERGUENE (dir), *Gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, 2004.

⁹ S. BELLINA *et al.* (dir.), *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?*, Paris, Karthala, 2008.

¹⁰ Selon le PNUD, la gouvernance est : « l'exercice politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assurent leurs obligations et auxquels ils s'adressent pour régler leurs différends » (cité dans FERGUENE, *op. cit.*, p. 163). Sur les transformations de la gouvernance publique en général lire L. BOUSSAGUET *et al.* (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, 2006, p. 244-252.

sociologique constitue un défi crucial pour la gouvernance territoriale. Dans la plupart des pays du lac Tchad, la gouvernance inclusive qui consiste à intégrer de façon équilibrée les communautés ethnique, religieuse et linguistique dans les appareils institutionnels n'a pas été de mise jusqu'ici. En effet, en raison de la position de certains groupes et sur la base de leur rapprochement au pouvoir central, ils ont été soit privilégiés soit marginalisés dans l'accès aux ressources de l'Etat.

Les crises et les situations d'instabilité qu'ont connues certains Etats tels le Tchad, le Nigeria ou le Niger sont l'expression d'une gouvernance patrimoniale qui favorise certains segments de la société nationale au détriment d'autres¹¹. En effet, la gouvernance fondée sur la monopolisation des ressources nationales par un groupe ou une fraction de la société donne toujours lieu à l'expression des sentiments d'exclusion, et par ricochet aux pratiques de désapprobation (souvent subversive) par d'autres. Afin d'éviter des situations de crise sociale et d'instabilité politique, la gouvernance inclusive est une réponse qui atténue les marges d'inégalités et installe une répartition plus ou moins équitable entre les communautés qui composent un Etat.

A l'échelle locale, la gouvernance inclusive permet aux différents acteurs et segments de la société de bénéficier des ressources dont dispose une localité ou une commune. Dans ce sens toute mécanique d'exclusion, de marginalisation et de monopole sur les ressources locales est condamnable. Distinctement de leur appartenance ethnique, religieuse, linguistique ou autre, les citoyens sont bénéficiaires des biens publics, et jouissent dans une quelconque égalité des droits et obligations à l'endroit des institutions publiques.

B. Principe de gouvernance participative

Le modèle de gouvernance participative est intimement lié au processus de décentralisation qui rapproche désormais la gestion des affaires publiques au niveau des citoyens à la base. La décentralisation prend le contre-pied de la centralisation de la gouvernance

¹¹ M.-A. PEROUSE DE MONTCLOS, *Vers un nouveau régime politique en Afrique subsaharienne. Des transitions démocratiques dans l'impasse*, Paris, IFRI, 2010.

territoriale, en concédant quelques parcelles de pouvoir aux communautés qui deviennent, par le même coup, des acteurs essentiels de la gestion des ressources locales. Si longtemps, le modèle de gouvernance a exclu les citoyens, le contexte de décentralisation offre la possibilité aux populations de s'impliquer et de débattre des questions de développement local les concernant directement. Il s'agit par ce procédé de remettre au centre des politiques de développement local les cibles, à savoir les acteurs sociaux, les communautés et les populations dans leurs diverses catégories.

Les femmes, les jeunes, les acteurs de la société civile, l'élite constituent ces acteurs qui donnent désormais une coloration dynamique et vivifiante au processus de la décentralisation. Le modèle participatif de développement local permet à l'ensemble des segments de la société d'être partie prenante et de contribuer effectivement à la gestion des affaires publiques locales. Les citoyens découvrent ainsi le rôle primordial qui leur incombe et qu'ils doivent convenablement jouer, afin qu'au bout ils en soient les bénéficiaires conséquents.

Le modèle participatif de développement s'observe empiriquement à partir de la floraison des associations, des ONG locales, des comités de développement, des mouvements de femmes et de jeunes qui ont vu le jour dans la mouvance de la mise en œuvre de la décentralisation dans les différents pays du lac Tchad, particulièrement dans le contexte de démocratisation qui a accouché en même temps des dynamiques de décentralisation¹².

C. Principe de gouvernance horizontale

A l'ère de la décentralisation, l'espace public local est régi par un ensemble d'interactions et de chaînes d'interdépendances généralement modulées par des acteurs ou groupes d'acteurs qui ne

¹² C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003.

prétendent nullement à une certaine hégémonie sur d'autres¹³. Engagés dans une problématique commune, à savoir celle de la quête de développement local, les acteurs de la décentralisation cherchent d'abord à jouer un certain rôle dans la visée de développement local. Ce d'autant que, la gouvernance décentralisée rabat tendanciellement les cartes de l'inégalité de statuts et de compétences, pour donner libre cours au principe sacro-saint de l'égalité des citoyens, de la liberté de chacun à contribuer à la gestions des affaires, à s'impliquer en raison de ses ressources matérielle, intellectuelle, culturelle, économique, etc. sans être pour autant pris au dépourvu d'un quelconque autoritarisme¹⁴. xyz

En postulant de la gouvernance horizontale, il s'agit de mettre un focal sur le type de rapport plus ou moins symétrique qui émerge à la faveur de la décentralisation qui ne bouleverse pas moins l'espace de développement local ; lequel espace se saisit plus que par le passé de la pluralité et de la diversité des acteurs qui interviennent dans le champ de développement. Ainsi, l'élite doit faire face aux jeunes qui cherchent à assumer une responsabilité dans leur vie ; les hommes se disputent l'espace associatif avec les femmes en quête d'autonomisation ; les fonctionnaires de retour au village affrontent

¹³ T. BIRSCHENK et J.-P. OLIVIER DE SARDAN (dir.), 1998, *Les pouvoirs au village*, Paris, Karthala.

¹⁴ Aussi bien dans les espaces associatifs, les comités de développement local ou encore dans les assemblées villageoises, les membres agissent au titre de leur appartenance à ces différents espaces qui servent de lieu de rencontres, de discussions et de partage des points de vue sur des sujets d'intérêts collectifs et communautaires. Au premier chef, ce qui anime les membres c'est la recherche d'une solution commune voire consensuelle sur des problèmes de portée communautaire. Dans ce sens, la verticalité des statuts cède momentanément place à l'horizontalité des avis qu'exprime ici chaque membre. La décentralisation offre dès lors l'opportunité aux différents membres de la communauté de délivrer des avis sur la gestion des affaires publiques locales, tout en ressentant ainsi une réelle implication. Tendanciellement, des pareilles logiques donnent lieu à un espace public local où les citoyens, au-delà de leurs statuts et de leurs rangs, opinent sur leur société et sur son modèle de gestion ou de gouvernance. Lire opportunément à propos J. HAMERMAS, *L'espace public*, Paris, Payot, 1992.

les logiques des coopératives agricoles mises en place par les paysans désormais pétris des enjeux de la modernité ; les chefs traditionnels voient leur autorité plus ou moins mise en question par une élite scolarisée qui refuse ce qu'elle considère comme relevant du conservatisme social, etc. Entretemps la libéralisation de la société politique nationale a contribué à la politisation des zones rurales où la participation politique se vivifie du fait de la présence de plusieurs partis au village¹⁵.

Les hiérarchies sociales se reconfigurent à l'épreuve de la décentralisation qui restitue la citoyenneté aux individus au-delà de leur clivage statutaire, de leur appartenance ethnique ou de leur identité sexuelle. Le développement devient affaire de tous par tous et au bénéfice de l'ensemble de la communauté. Le modèle de la gouvernance horizontale s'inspire de la gouvernance participative, et incite une interaction plus ou moins réciproque entre les acteurs à l'échelle locale. La polarité hiérarchique perd de sa valeur et cède place à l'horizontalité caractéristique de la gouvernance décentralisée.

II. Gouvernance locale et la place du genre dans la zone du lac Tchad

La gouvernance locale met en scène des acteurs qui y jouent des rôles différentiels en raison des ressources et des compétences qui les caractérisent. Bien que reposant sur la logique de participation citoyenne, la gouvernance locale peut favoriser voire renforcer les clivages et les inégalités entre les groupes sociaux. En raison d'un certain nombre de facteurs et de mécanismes sociaux, le genre peut buter à la logique de gouvernance mise en œuvre par les hommes pour perpétuer un espace de développement local qui exclut la femme comme acteur de gouvernance locale.

¹⁵ J.-P. OLIVIER DE SARDAN (dir.), *Elections au village*, Paris, Karthala, 2015.

A. Un environnement socioculturel propice à la domination masculine

Les Etats du lac Tchad se distinguent par une infrastructure culturelle qui structure les relations sociales et les rapports entre l'homme et la femme¹⁶. L'environnement socioculturel recouvre l'ensemble des normes, des valeurs et des règles qui sont mises en exergue dans une société et qui régissent les comportements des individus. Les normes sociales qui servent de baromètre aux relations sociales répartissent également les rôles de façon différentielle aux hommes et aux femmes. En règle générale les hommes occupent les premières loges des rôles sociaux, alors que les femmes en sont plutôt subordonnées.

Dans un rapport de 2018, l'ONG plan international remarque : « Les filles et les jeunes femmes sont confrontées à d'autres défis persistants par rapport à leurs contreparties masculines, comme les mariages précoces et obligatoires, l'accès limité aux services de santé reproductive et sexuelle, et à l'éducation, et de manière générale, elles subissent un climat culturel et religieux dominé par les valeurs patriarcales »¹⁷. Dans la plupart des pays du lac Tchad, le pouvoir traditionnel est tenu par les hommes qui en incarnent une certaine régence sur la société, et par conséquent sur la femme.

Les royaumes, les sultanats, les empires et les *lamidats* qui ont longtemps brillé dans cette zone et qui existent de nos jours sont gouvernés par la gent masculine. Ces structures traditionnelles qui jouissent d'une réelle influence et puissance dans la régulation sociale gardent une place décisive dans la répartition des positions de pouvoirs dans le contexte moderne.

Aussi sur le plan religieux, les femmes sont-elles reléguées à l'arrière-cour de la vie religieuse. Les fonctions *d'imams*, de *modibos*, ces prêtres et dignitaires religieux sont assurées par les hommes. L'espace religieux (la mosquée) qui est aussi un espace public est par

¹⁶ Pour une lecture anthropologique du rapport hommes/femmes dans la zone du lac Tchad lire N. ECHARD, *Les relations hommes-femmes dans le bassin du lac Tchad*, Paris, éditions ORSTOM, 1991.

¹⁷ PLAN INTERNATIONAL, « Adolescent girls in crisis. Voices from the Lake Chad », 2018, p. 11.

conséquent monopolisé par les hommes, les femmes y étant associées au titre de simple fidèle ou membre de la communauté (*uma*). Historiquement, l'islamisation dans la zone du lac Tchad a rythmé la captation de la femme comme butin de guerre et esclave dans les cours des empires. P. Lovejoy a mis l'accent sur le facteur islamique dans la vassalisation de la figure de la femme dans les empires du Kanem-borno, de Sokoto et du Wandala¹⁸. Dans le contexte contemporain, dans la plupart des sociétés du lac Tchad la femme est traitée non seulement comme une cadette sociale, mais surtout et davantage comme une subordonnée à l'ordre social tel qu'envisagé par les hommes.

De nos jours, ce contexte socioculturel au demeurant phallocratique, patriarcal et générateur des pratiques masculinisées éloigne la femme des sites et des lieux qui peuvent aider à son épanouissement tels l'éducation, l'emploi et la prospérité socio-économique. Dans les différents pays du lac Tchad, l'éducation de la jeune fille demeure une préoccupation majeure malgré les efforts fournis par les pouvoirs publics. Pris dans leur globalité, la scolarisation de la fille tourne de 35 et 45 %. Alors qu'au plan national l'éducation varie selon les pays entre 70 et 85 %¹⁹. De ce point, l'avenir de la fille est lourdement handicapé et ne pourra par conséquent jouer un rôle optimal dans le développement du pays. Or comme le reconnaissent certains chercheurs des régions sahéliennes, l'éducation de la fille est une ressource importante pour son épanouissement et le développement de la communauté toute entière. C'est ce souligne Ch. Paquet lorsqu'elle écrit : « Le développement de ses capacités intellectuelles lui a fait prendre conscience de sa valeur. On peut déjà concevoir que plus tard, devenue une femme, elle se fera respecter. Elle comprendra qu'il n'est pas nécessaire de ruiner sa santé par trop de nombreuses maternités pour prouver qu'elle est une femme. Elle

¹⁸ P. LOVEJOY, *Une histoire de l'esclavage en Afrique. Mutations et transformations*, Paris, Karthala, 2017, p. 33-37.

¹⁹ Lire à ce sujet, G. MAGRIN et M.-A. PEROUSE DE MONTCLOS (dir), *Crise et développement. La région du lac Tchad à l'épreuve de Boko Haram*, op. cit., p. 85-88.

continuera à faire du travail agricole, des activités de commerce, d'élevage, etc. Mais la scolarisation lui aura permis de mieux gérer ses activités ; et surtout elle saura comme me le disait une jeune femme du Sénégal, « que sa tête peut faire autre chose que de porter des poids »²⁰. En effet, outre qu'elle fait reculer les frontières de l'ignorance, l'éducation est un multiplicateur de développement. Elle est à même de provoquer les changements de mentalités, et par ricochet de reconfigurer les normes sociales qui pourraient alors s'ajuster dans la perspective de l'intégration de la femme dans la vie publique ; celle-ci se trouverait désormais dans un environnement culturel qui fait de l'homme et de la femme, des partenaires, des co-opérants, et non des individus asymétriquement opposés dans des statuts que la société aura taillés, pour eux, sur mesure.

B. La marginalisation sociopolitique de la femme

Si dans le contexte traditionnel les femmes ne jouissent pas d'une position de pouvoir dans les sociétés locales du lac Tchad, le contexte moderne a reproduit cette situation de marginalisation politique de la gent féminine. La gouvernance des Etats postcoloniaux du lac Tchad dénote une configuration masculine. Ce qui vaut pour la gouvernance nationale l'est également pour la gouvernance locale. En raison d'une longue tradition de gouvernance qui caractérise l'ensemble des régimes politiques de la zone, la gestion des institutions locales et communales est majoritairement assurée par la catégorie masculine²¹. Alors que la décentralisation était censée reconfigurer le rapport de force entre les acteurs sociaux dans les pays africains, il s'observe plutôt une reproduction des mécanismes qui ont jadis marginalisé les femmes de la gestion de pouvoir politique à l'échelle nationale et locale. Cela ne s'explique pas seulement par ce contexte socioculturel et socioreligieux qui empêche à la femme de s'impliquer dans les

²⁰ Ch. PAQUET, « Femmes du Sahel », Joël VERNET (dir.), *Pays Sahel. Du Tchad au Sénégal, du Mali au Niger*, Paris, éditions Autrement, 1994, p. 111-112.

²¹ Sur cette question voir Hassan KEYNAN (2004 : 199-210) qui analyse le cas somalien.

affaires publiques, il faut surtout prendre en compte la mécanique institutionnelle qui demeure fondamentalement maîtrisée et contrôlée par les hommes qui au fil des ans ont accumulé d'importantes ressources politiques qu'ils utilisent à bon compte lors des transactions politiques (élections, compétitions politiques).

Dans la région de l'Extrême-Nord du Cameroun sur 47 communes qu'elle compte, aucune d'entre elles n'est gérée par une femme et ce en dépit de la loi électorale de 2012 qui institue la prise en compte du genre. Dans le Nord-Est du Nigeria, au Nord du Tchad, au Sud-est du Niger, les communes et les collectivités décentralisées sont en majorité dirigées par les hommes. C'est ainsi qu'au Tchad, deux femmes ont jusqu'ici occupé les postes de maire. Il s'agit de Marie-Thérèse première femme maire de la ville de Ndjamena et de Kirnakining Achta de la localité de Kelo au sud du pays. Au Niger, on compte 08 femmes maires sur 266 au total. Globalement, la figure de la femme demeure marginale dans la gouvernance publique locale dans la région du lac Tchad.

A l'évidence, il y a une continuité entre le contexte traditionnel et le contexte moderne dans la sous-représentativité institutionnelle de la gent féminine. De nos jours, la marginalisation politique de la femme est renforcée par la dépossession des ressources institutionnelles dont elle fut longtemps privée.

Le confinement de la femme à l'arrière-plan de la scène politique fait d'elle une cadette politique qui ne peut effectivement jouer un rôle d'influence dans la gouvernance du pays et de la communauté. Une gouvernance masculinisée n'est nullement favorable à la prise en compte de la dimension du genre dans les politiques de développement et ne concède qu'une portion congrue à la question féminine dans les affaires locales.

C. La dépendance socio-économique

Les femmes du lac Tchad souffrent d'un accès difficile aux ressources économiques dans les différents pays. Le principal handicap économique qui les frappe réside dans l'accès au capital foncier qui dans les sociétés africaines est généralement réservé aux

hommes en raison d'un code culturel phallocratique. Or l'on sait combien le foncier est un multiplicateur de ressources tant économiques que sociales. Et pourtant le dynamisme de la femme dans la zone peut s'observer dans son implication dans les activités commerciales, les travaux champêtres et les tâches domestiques. Cependant, ces divers secteurs de production ne dotent pas la femme de ressources optimales devant lui permettre de contribuer au développement de la communauté.

En déficit d'autonomie économique, la femme se trouve désormais empêtrée dans une société qui la prive de potentialités nécessaires à son épanouissement. En effet, « La répartition des tâches domestiques fondée sur le genre, les normes sociales et les préjugés ainsi que l'attribution inégale des ressources sont autant de facteurs qui empêchent (...) les femmes de profiter des opportunités économiques ou de surmonter les crises »²². La femme dont l'accès aux ressources locales (foncière, politique, culturelle) est limitée ne peut assumer le rôle d'acteur essentiel de développement local. Parce qu'elle est assujettie aux logiques sociales, la femme ne peut véritablement libérer l'énergie créatrice qu'elle possède en elle.

Le travail économique qu'elle mène au sein de la communauté est ainsi réduit à sa dimension d'appoint aux tâches et aux besoins domestiques. Une femme kanouri de la localité de Kérawa déclare : « Dans notre société, le travail de la femme ne constitue pas une plus-value aux yeux d l'homme. C'est le bien produit par l'homme qui compte et vaut quelque chose. En termes économiques, l'homme est l'acteur principal »²³. Au pourtour du lac Tchad la vulnérabilité économique est accentuée par un environnement écologique rude et aride, une gouvernance sexuellement polarisée et depuis quelque temps l'irruption des groupes terroristes. Comme le souligne cette jeune femme kotoko de Kousséri : « si dans notre société la femme joue un certain rôle économique parce qu'elle vend les pièces de pagne, les bijoux et les assiettes, aujourd'hui celle-ci fait face à des contraintes multiformes. En plus de la dominance masculine, l'arrivée

²² BANQUE MONDIALE, *Genre et développement économique*, op. cit., p. 15.

²³ Entretien du 5 octobre 2020.

de *Boko Haram* a beaucoup grevé les activités de la femme »²⁴. Dans la zone du Kanem au Tchad, ainsi que le rapporte une étude d'Oxfam, la femme n'est jamais propriétaire de terre étant plutôt victime d'une transaction matrimoniale qui privilégie toujours l'homme. C'est ce qui ressort de ces propos d'un chef de village : « La plupart des femmes ne s'occupent que de la terre de leurs maris. Si la femme a pour mari un fils du village, elle peut hériter la terre de son père. Si elle part se marier dans un autre village, elle peut déléguer sa terre à une autre personne qui peut l'exploiter pour elle. La règle de 1/3 de l'islam est appliquée pour la terre mais la fille est née dans une famille nombreuse où il y a beaucoup de garçons, sa chance est réduite parce que les garçons vont se tailler la part du lion »²⁵.

L'accès inégal aux ressources frappe d'abord la femme. Elle demeure dans ce sens prisonnière d'un environnement culturel et religieux qui lui inflige un ensemble de contraintes et de contrariétés qui sapent finalement ses capacités à agir dans le développement communautaire au même titre que les hommes. La dépendance économique accentue doublement la vulnérabilité et la marginalité de la femme dans la zone du lac Tchad.

III. Perspectives de réinvention de la gouvernance locale et défis d'inclusion des femmes dans la gestion des affaires publiques locales

La gouvernance locale ne révèle son sens et son intérêt que dans la mesure où elle sert les objectifs de différents segments de la société et des acteurs de développement local. Elle doit se mettre au service des intérêts des groupes vulnérables et des couches sociales marginalisées. Les femmes sont celles qui jouent le moins un rôle optimal dans la gouvernance locale même en période de décentralisation.

²⁴ Entretien du 8 octobre 2020.

²⁵ C. BENOUDJI *et al.*, 2018, *Etude sur le genre et la résilience*. Rapport final pour le projet RESTE/Trust Fund au Tchad, OXFAM/CARE, 2018, p. 15.

A. *Démocratie locale axée sur la parité hommes-femmes*

La décentralisation est une mécanique institutionnelle qui donne la possibilité aux citoyens de construire un espace politique dont ils sont en premier les acteurs essentiels. Ce processus institutionnel pose les jalons de la démocratie locale dont le potentiel se révèle dans le jeu d'interaction plus rapprochée des citoyens et des groupes sociaux²⁶. En dehors du Nigeria qui a une longue tradition de la gouvernance locale en raison de son système politique fédéral, les autres pays du lac Tchad (Cameroun, Nigeria, Tchad) font l'expérience des politiques de décentralisation depuis le milieu des années 1990 à la faveur des dynamiques démocratiques.

Après plus de deux décennies d'expérimentation de décentralisation, l'observation empirique ne permet pas de noter une gouvernance axée sur la promotion de l'équilibre de pouvoir local entre l'homme et la femme. La démocratie locale se construit encore sous le prisme de la « domination masculine »²⁷, de l'exclusion de la femme des centres de décision et de gestion de pouvoir. Ceci est contraire à l'esprit et à la lettre de la décentralisation qui repose sur le paradigme « de l'égalité des citoyens dans la gestion des affaires publiques » tant à l'échelle nationale que locale. La démocratie locale axée sur la parité hommes-femmes est une exigence à la fois institutionnelle et politique qui veut accorder une égale possibilité aux hommes et aux femmes de prendre part à la gestion des affaires publiques locales, d'y assumer des responsabilités plus ou moins identiques et d'y trouver une place équitable indistinctement des considérations sexistes ou autres. Pour qu'une telle modalité vienne à voir le jour, il faut œuvrer à l'évènement d'un champ politique local où les femmes disposent de ressources nécessaires à leur participation et à leur participation dans le jeu démocratique de leur environnement.

²⁶ M. KOEBEL, « Le local. Lieu d'innovation politique ? », in J.-V. HOLEINDRE et B. RICHARD (dir.), *La démocratie. Histoire, théories et pratiques*, Paris, éditions Sciences Humaines, 2010, p. 111-120.

²⁷ P. BOURDIEU, *La domination masculine*, Paris, Seuil, 1998.

Caractéristique de la démocratie de proximité²⁸, la démocratie locale doit se refléter dans la configuration sociologique de son environnement et se révéler dans les réalités sociales du milieu. La démocratie locale configurée sur le modèle de la parité hommes-femmes apporte une valeur ajoutée à la gouvernance territoriale en ceci qu'elle positionne tous les acteurs sociaux comme des adjouvants de développement local. Elle rabat les lignes de disparités dans les inégalités hommes-femmes, et fait de la gent féminine une figure ordinaire et non étrangère de la société politique locale. Ce serait là en effet, et pour souligner avec Koebel, « remettre en cause un tant soit peu la séparation de plus en plus en nette entre les professionnels et les profanes de la politique »²⁹, une distanciation plus prononcée entre l'homme et la femme.

B. Management institutionnel local investi par le genre

Dans leur mode de fonctionnement, les institutions s'imprègnent des pratiques et des logiques des gestionnaires. Dans un contexte institutionnel où la question de genre est renvoyée aux marges et ne fait l'objet d'aucune attention de la part des autorités gouvernantes, il est fort probable que les institutions ne soient pas sensibles à une telle problématique. Mieux, ces dernières peuvent favoriser et œuvrer plutôt à la méconnaissance de la place de la femme dans l'espace institutionnel. Le jeu de rapport de force constitue ici un puissant levier de perpétuation et de l'éviction de la question de genre. Comme le souligne un rapport de la Banque mondiale : « Ce sont les institutions qui, par leur force incitative, renforcent et découragent les préjugés. Même lorsqu'elles n'établissent pas une distinction claire entre les hommes et les femmes, elles sont généralement influencées, de façon explicite ou implicite, par des normes sociales relatives au rôle propre à chaque genre »³⁰. Dans ce cas, la femme se trouve en position marginale dans le dispositif institutionnel, les hommes

²⁸ M.-H. BACQUE *et al.* (dir), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.

²⁹ M. KOEBEL, « Le local. Lieu d'innovation politique ? », *op. cit.*, p. 119.

³⁰ BANQUE MONDIALE, *Genre et développement économique*, *op. cit.*, p. 14.

s'arrogent les positions essentielles tout en promouvant la figure exclusivement masculine dans le paysage institutionnel. Comme nous l'avions indiqué ci-dessus, dans les pays qui composent le lac Tchad, les institutions locales et communales sont entre les hommes ; lesquelles institutions fonctionnent en référence aux valeurs sociales fortement masculinisées³¹.

Que les communes dans leur majorité soient dirigées par les hommes met en relief le degré de marginalisation institutionnelle des femmes. Or, là où les institutions tendent à se configurer sur le modèle de reproduction des clivages hommes-femmes, la question du genre ne peut accéder au stade de préoccupation publique. De même les institutions ne peuvent assurer un libre accès aux services, aux prestations et aux demandes de tous les citoyens. A tout point de vue le type de management institutionnel joue un rôle essentiel dans l'implication de certains acteurs dans la gestion des affaires locales.

La marginalisation institutionnelle installe les groupes ou les acteurs qui en sont victimes dans une sorte d'apathie et d'incompétence assignée³². C'est ainsi que dans certaines communautés du lac Tchad l'imaginaire social fait de la femme un être incapable d'assumer une responsabilité publique. A Kousséri, une femme membre d'une association déclare : « depuis la prime enfance jusqu'à l'âge adulte nous avons été socialisées à l'idée que ce sont les hommes qui assurent les charges publiques. Longtemps, les autorités administratives et les élus locaux sont constitués exclusivement des hommes. C'est vrai que depuis quelques années, les choses commencent à changer, mais les mentalités résistent encore »³³. Les hommes eux-mêmes se glorifient de leur régence et se bercent d'une légitimité quasi normale à occuper les premières loges dans les institutions publiques nationale et locale. Dès lors les institutions cessent d'être des organes neutres promouvant des intérêts de portée générale et au bénéfice de tous.

³¹ I. BREINES *et al.* (dir.), *Rôles masculins, masculinités et violence. Perspectives d'une culture de paix*, Paris, éditions UNESCO, 2004.

³² Lire à propos P. BOURDIEU, *Le sens pratique*, Paris, Minuits, 1980.

³³ Entretien du 8 octobre 2020.

C. Emergence du leadership politique féminin

Si les femmes sont majoritaires dans les pays du lac Tchad, leur poids politique demeure qualitativement faible. Les femmes manquent cruellement de ressources et d'astuces pour construire un rapport de force en leur faveur. Déjà frappées par un ensemble de handicaps culturels, économiques et institutionnels, la femme fait figure de cadette politique. L'un des indicateurs de cette marginalité politique réside dans leur sous-représentativité dans les centres de décisions. Au Niger, l'on compte 16 femmes sur 113 députés soit 14 %, et 8 femmes maires pour 266 communes selon un rapport de l'association des femmes-juristes du Niger. Au Tchad 28 députés sur 188 soit 15 %. Dans ce pays le Code électoral en vigueur a permis l'élection en 2011 de 130 conseillères municipales dans 39 communes, ce qui représente une proportion de 13,3 %. Pour l'ensemble de trois régions septentrionales du Cameroun, on compte quinze femmes députés sur les 180 du pays, trois femmes maires pour un total de 360 communes, suite aux élections locales du 9 février 2020.

En rapport avec la partie méridionale (Sud Cameroun), les régions septentrionales présentent un tableau peu reluisant de la situation sociopolitique de la femme. Sans surévaluer le poids des traditions et la désaffiliation économique de la femme, il est plausible de mettre en relief la configuration des sociétés politiques locales existant dans la zone du lac Tchad.

Analysée sur le long terme, l'absence du *leadership* politique féminin révèle à maints égards que la question du genre ne fut pas au cœur de l'action politique des dirigeants tant à l'échelle nationale que locale. La politique se faisait sans la femme sans que cela ne soulève une quelconque désapprobation ni chez les femmes elles-mêmes ni les organisations de la société qui dans le contexte du parti unique n'existaient pas et étaient plutôt subornées aux régimes politiques autoritaires. C'est dans le sillage de l'ouverture démocratique que la question de genre suscite de l'intérêt et gagne finalement en légitimité.

L'avènement des constitutions libérales des années 1990 intègre la prise en compte de la femme comme une citoyenne à part entière³⁴.

Entretemps, les lois électorales dans beaucoup des pays sont élaborées qui admettent la participation politique de la femme. Cependant, si l'on a constaté des avancées du pouvoir législatif et normatif, la situation politique de la femme continue de confronter des pesanteurs de plusieurs. En fait, il persiste encore, notamment dans les pays du lac Tchad, des logiques qui maintiennent la femme à l'arrière-plan de la scène politique. L'analphabétisme, la précarité économique, les crises politiques et sécuritaires, la non-maîtrise des règles du jeu politique, la gouvernance publique largement dominée par la logique masculine sont quelques facteurs structurels qui rendent hypothétique la participation politique optimale de la femme. La construction du leadership requiert que la femme évolue dans un environnement relativement assaini et régi par les valeurs démocratiques, de liberté de choix et d'égal accès aux ressources de participation.

La société politique doit se reconfigurer dans le sens où le jeu politique se présente comme un lieu où les acteurs agissent comme des partenaires et non comme des adversaires inconciliables, où l'homme et la femme deviennent des citoyens engagés dans une interaction d'utilité publique (gouvernance territoriale, développement local). Une telle pratique politique permet de juguler tendanciellement les lignes trop rigides qui séparent l'homme et la femme dans le champ politique.

La marginalisation, au pire l'exclusion de la femme apparaissent comme des entorses à la gouvernance territoriale dans un contexte de décentralisation qui fait de l'égalité et de la participation des citoyens des principes névralgiques. Il s'agit dans ce sens de tourner le dos à la

³⁴ La Constitution du Cameroun en son préambule « proclame que l'être humain, sans distinction de race, de religion, de sexe, de croyance, possède des droits inaliénables ». De ce point de vue la femme est une citoyenne à part entière. Or, dans la pratique, il y a bien un décalage en rapport de cette disposition juridique.

« politique de somme nulle »³⁵ dont parle Sindjoun, pour donner la possibilité à la « politique de coopération » promue par Rawls³⁶.

IV. Gouvernance inclusive et processus de pacification du territoire

La marginalisation de la femme a des effets à la fois explicites et implicites sur la paix tant au niveau national qu'au niveau local. Les crises sécuritaires qui secouent les régions du lac Tchad ont toujours mis la femme au-devant de la scène, soit comme actrice soit comme victime. La gouvernance inclusive, en donnant la possibilité à la femme d'être une actrice de développement local et en la dotant des ressources multisectorielles, peut agir comme un adjuvant et à un antidote à l'implication de la gent féminine dans les mouvements sociaux qui produisent l'insécurité et l'instabilité des Etats.

A. Autonomisation de la femme en vue d'un développement local intégré

La question de l'autonomisation de la femme demeure aujourd'hui lancinante, notamment dans les zones traversées par des conflits ou en situation de post-conflit. La vulnérabilité multidimensionnelle de la femme l'expose à toutes sortes de manipulations de la part des acteurs en conflit. En effet, aussi bien les partenaires au développement que les Ong humanitaires qui agissent dans les contextes de conflit soulignent le rôle stratégique que peut jouer l'autonomisation de la femme non seulement en termes de son implication dans le développement local mais aussi de sa conscientisation et sa responsabilisation à affronter les situations difficiles.

L'autonomisation de la femme appelle une reconfiguration du rapport hommes-femmes, une redéfinition des normes sociales, la mise en place d'un dispositif économique favorable à la femme et d'une société politique locale qui intègre le genre comme fil inducteur des politiques publiques locales. Concrètement, il s'agit de faire que la

³⁵ L. SINDJOUN, « La démocratie est-elle soluble dans le pluralisme culturel ? », *L'Afrique politique*, 2000, p. 19-40.

³⁶ J. RAWLS, *La justice comme équité*, Paris, La Découverte, 2003.

femme dispose des ressources optimales qui lui permettent d'opérer des choix conséquents par rapport à ses besoins et ses ambitions dans les différents secteurs de la vie publique. L'autonomisation de la femme ne porte pas sur un domaine particulier. L'éducation, l'emploi, l'économie, la politique, la représentativité institutionnelle, etc. sont autant des secteurs qui doivent accorder une place décisive à la question du genre.

A l'échelle locale et en vue d'un développement local intégré, la femme doit être en position de contribuer et de participer efficacement à la gestion des affaires publiques et sociales. Dans ce sens, et comme l'a rappelé il y a quelques années le Conseil économique et social des nations (ECOSOC) : « Intégrer une démarche d'équité entre les sexes, c'est évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration et la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des politiques et des programmes dans tous les domaines- politique, économique et social- afin que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que l'inégalité ne puisse se perpétuer »³⁷. Autonomiser la femme dans un contexte de gouvernance territoriale c'est parer à un manquement qui a longtemps fait défaut à la manière dont les affaires publiques ont été gérées, contrôlées et distribuées. Il faut remettre la femme au cœur de la gestion des ressources et des compétences.

Telle doit être l'option stratégique de la mise en œuvre d'un développement local intégré où la femme n'y agit plus comme une figure marginale, où l'homme détient toutes les rênes d'accès aux ressources. L'autonomisation de la femme apparaît dès lors comme une des voies privilégiées de la construction de l'égalité des sexes ; elle favorise l'avènement d'un environnement social où la femme et l'homme cheminent ensemble sur le chemin de développement local.

³⁷ Cité par I. BREINES *et al.* (dir), 2004, *Rôles masculins, masculinités et violence. Perspectives d'une culture de paix, op. cit.*, p. 11.

B. Dotation des femmes en « capacités » institutionnelles

En zones du lac Tchad, la gouvernance locale est caractérisée par l'in-équité et l'inégalité dont les femmes sont les principales victimes. Par une logique de captation des ressources institutionnelles, les hommes ont réussi jusqu'ici à maintenir les femmes éloignées des centres de décision et des lieux de pouvoir. Comme le souligne un rapport des chercheurs de OXFAM/CARE : « Les inégalités de prise de décision au niveau communautaire et la discrimination à l'égard des femmes, en particulier les jeunes femmes, ... est un frein au processus de gouvernance équitable, responsable et redevable. Les instances institutionnelles sont dominées par les hommes à tous les niveaux et les pratiques lucratives des chefs coutumiers qui exigent des cotisations pour s'impliquer dans la résolution des conflits familiaux et villageois, n'encourage par les groupes marginalisés à faire entendre leur voix ou à demander justice pour la violation de leurs droits »³⁸. Privée des ressources institutionnelles et éloignée des centres de décision, la femme peine à faire entendre sa voix dans l'espace institutionnel.

Selon Sen, le développement, quel qu'il soit, doit impliquer tous les citoyens et leur offrir la possibilité d'atteindre des objectifs plus ou moins identiques pour leur épanouissement matériel, social, culturel, institutionnel, etc. Pour cet auteur : « La capacité d'une personne a un rapport pertinent avec son bien-être »³⁹ et en cela elle constitue un capital qui ne devrait manquer à un citoyen, quel qu'il soit. La marginalisation institutionnelle de la femme renouvelle cette conception de Sen en montrant que la gouvernance territoriale ou le pouvoir institutionnel constituent ici des ressources stratégiques qui permettent aux citoyens de vivre convenablement leur vie publique lorsqu'ils en jouissent. Or, la femme est une citoyenne dont l'accès aux ressources est fortement limité par les logiques sociales de la domination masculine.

³⁸ C. BENOUDJI *et al.*, *Etude sur le genre et la résilience. Rapport final pour le projet RESTE/Trust Fund au Tchad*, OXFAM/CARE, 2018, p. 24.

³⁹ A. SEN, *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil, 2000, p. 77.

Une répartition différentielle des ressources institutionnelles sur la base de genre met la femme en position de faiblesse et de précarité, elle l'ampute d'un capital important devant lui permettre de disposer des capacités à jouer un rôle optimal dans les affaires publiques et en même temps d'être un acteur essentiel de développement local. Il importe d'ès lors d'œuvrer à instaurer un système de gouvernance locale qui ouvre les portes indistinctement aux hommes et aux femmes. Pour la femme, l'enjeu est d'autant crucial qu'elle est en position marginale dans le dispositif institutionnel et qu'elle accumule un ensemble de privations au fil du temps.

C. Organisations féminines et lutte contre l'extrémisme/radicalisme

Depuis quelques années, et en raison de l'irruption des mouvements terroristes, Boko Haram en l'occurrence, les femmes sont à la fois la cible et souvent malgré elles, les actrices de la violence et de l'extrémisme. Ce d'autant que : « La violence sexuelle et celle liée au genre restent un problème majeur, particulièrement dans les pays fragiles et touchés par les conflits » (Banque mondiale, 2012 : 57). Dans la localité de Diffa au Niger, dans la région du Lac au Tchad, dans le Nord-Est du Nigéria et à l'Extrême-Nord du Cameroun, les femmes ont été mobilisées et impliquées dans les attentats-kamikazes et les attaques tant à l'intérieur des Etats qu'au-delà des frontières nationales. C'est pour endiguer le phénomène de féminisation de violence radicale que des organisations de la société civile se sont investies dans l'éducation et la sensibilisation aux effets néfastes de l'implication des femmes et des filles dans les mouvements terroristes de *Boko Haram*.

Dans les différents pays du lac Tchad, des organisations féminines⁴⁰ existent qui se sont donné pour objectifs de combattre les

⁴⁰ Sur l'action des organisations féminines dans la recherche de la paix, et pour une lecture comparative voir A. GNANADASON (ed.), *Women, violence et nonviolent change, op. cit.* Ces auteurs soulignent avec justesse que : « As women confronted with domestic, economic, political or military, social or cultural, ethnic and racial and religious violence respond- in ways as diverse as their settings and their resources- their strength comes from their

germes et les facteurs de l'extrémisme chez les femmes, de même que la violence basée sur le genre (VBG). Au Tchad, il y a principalement l'association des Femmes juristes au Tchad (AFJT) et l'Association des femmes pour le développement et la culture de la paix au Tchad (ADCPT). Au Niger, il existe l'Association des femmes juristes au Niger (AFJN) et la Coordination des ONG et Associations féminines nigériennes (CONGAFEN). Au Cameroun, il y a l'Association contre les violences faites aux femmes (ALVF) qui dispose d'une section locale dans la ville de Maroua à l'Extrême-Nord, région victime des attaques récurrentes de *Boko Haram*. Ces associations qui bénéficient des partenariats au niveau international⁴¹ sont des instances de formation et d'éducation de la femme à la culture de paix. Dans la perspective de la lutte contre le radicalisme et toutes formes de violence extrême, ces organisations féminines constituent des instruments d'obstruction et d'endiguement aux comportements et aux valeurs qui promeuvent les fondamentalismes de tous ordres.

A l'échelle locale, ces structures jouissent de légitimité et bénéficient d'un ancrage conséquent en cela qu'elles accordent une attention plus accrue à la question de genre et à la place de la femme. Mieux, les organisations féminines qui agissent dans la promotion de la paix responsabilisent la femme en faisant d'elle l'actrice de combat contre les violences physique et symbolique dont elle est par ailleurs la principale victime. En effet dans leur approche d'intervention, les organisations sont plus sensibles aux réalités sociales locales. Portées par le *leadership* féminin, les organisations de lutte contre le radicalisme et l'extrémisme violent dans le lac Tchad rassure les femmes de ce qu'elles peuvent jouer un rôle au même titre que les hommes, notamment dans ce contexte particulièrement régi par des pratiques patriarcales.

commitment to life rather than death, to peace rather than war, to the future for their children, their families, their communities", p. ix-x.

⁴¹ Il s'agit à titre principal de l'Organisation des Nations unies pour la femme (ONU-Femmes), Fonds des Nations unies pour l'enfance, Fonds des Nations unies pour la population (FONUAP).

*

* *

Dans l'ensemble des Etats du lac Tchad, la femme demeure une cadette multidimensionnelle de la gouvernance, tant à l'échelle nationale que locale. Ce qui accentue et renforce sa vulnérabilité et l'expose à toutes d'instrumentalisation de la part des groupes terroristes qui portent atteinte régulièrement à la paix et à la stabilité des territoriales. La femme se trouve être engluée dans un environnement social, politique, économique et institutionnel qui la prive des ressources nécessaires à sa participation et à son implication dans la gestion des responsabilités diverses.

La gouvernance locale actuellement à l'œuvre requiert une reconfiguration, une mutation qui doit s'inscrire dans la dynamique d'inclusion de la question de genre comme une dimension essentielle à la fois de partage des ressources mais aussi de développement local. Car à tout point de vue, l'exclusion de la femme de la gouvernance locale est propice à la production de la violence sous toutes les facettes. Comme le notent Breines *et al.*, « Tant que la violence structurelle existera sous les formes extrêmes de la pauvreté, de l'injustice, de l'exclusion, de l'inégalité et du manque de liberté, il est peu probable qu'une culture de paix se développe »⁴². La gouvernance inclusive axée sur le genre et un développement intégré peuvent jouer en faveur de l'équilibre de pouvoir et de ressources entre l'homme et la femme, et de façon plus élargie entre les nantis et les groupes marginalisés. La Banque mondiale le souligne à juste titre : « Des institutions politiques, sociales et économiques, responsables vis-à-vis du public et inclusives, peuvent arbitrer de manière pacifique les dimensions entre différentes classes ou groupes ethniques, religieux ou régionaux en assurant que toutes les parties se sentent représentées de manière adéquate dans la prise de décision »⁴³.

⁴² I. BREINES *et al.* (dir.), 2004, *Rôles masculins, masculinités et violence. Perspectives d'une culture de paix*, op. cit., p. 15.

⁴³ BANQUE MONDIALE, *Conflits, sécurité et développement*, Paris, Nouveaux Horizons, 2012, p. 85.

L'inclusion de la femme dans le circuit de la gouvernance territoriale peut faire d'elle un des acteurs privilégiés de la lutte contre l'insécurité qui sévit dans son environnement immédiat, et qui a de répercussions au niveau national. Mais il est à noter que l'avènement de la gouvernance inclusive articulée sur le genre peut être une épreuve de longue haleine et commande nécessairement une synergie d'actions. Car ainsi que le note un rapport d'un organisme international : « Pour ceux qui sont soucieux de trouver une solution durable aux enjeux sécuritaires des pays autour du lac Tchad et de juguler l'artère qui continue d'alimenter le mouvement insurrectionnel par le soutien nourri du désarroi des laissés pour compte de la région, l'accent doit être mis sur une approche qui prend en compte les réalités sociales et culturelles de la région »⁴⁴. La gouvernance locale dévoile avec acuité le défi de la prise en compte de genre dans les politiques de développement local, et partant dans la pacification du territoire dans des zones perpétuellement en proie aux conflits et aux violences perpétrées par des organisations terroristes.

⁴⁴ UNFPA, *De la crise au développement autour du lac Tchad. Éléments de stratégies pour une réponse intégrée, holistique et durable*, s/d., p. 20.

BIBLIOGRAPHIE

- ALAWADI Z., « Les filles victimes de Boko-Haram dans la région de l'Extrême-Nord Cameroun : entre accumulation de handicaps et épreuves de stigmatisation », Communication au colloque : « Handicaps, sociétés et territoires », UCAC, Yaoundé, 29-30 avril, 2019.
- ALAWADI Z., « Boko Haram, identités et déconstruction des frontières nationales en Afrique sahélienne », *Rev. bén. de sc. po* ;, numéro spécial, 2017, p. 9-32.
- Association des femmes juristes du Niger (AFJN), « Participation des femmes à la politique au Niger », 2016.
- BACQUE M.-H. et al. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.
- BANQUE MONDIALE, *Conflits, sécurité et développement*, Paris, Nouveaux Horizons, 2012.
- BANQUE MONDIALE, *Genre et développement économique. Vers l'égalité des sexes dans les droits, les ressources et la participation*, Paris, Nouveaux Horizons, 2003.
- BELLINA S. et al. (dir.), *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?*, Paris, Karthala, 2008.
- BENOUDJI C. et al., *Etude sur le genre et la résilience. Rapport final pour le projet RESTE/Trust Fund au Tchad*, OXFAM/CARE, 2018.
- BIERSCHENK T. et OLIVIER DE SARDAN J.-P. (dir.), *Les pouvoirs au village*, Paris, Karthala, 1998.
- BOUSSAGUET L. et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de science po, 2006.
- BREINES I. et al. (dir.), *Rôles masculins, masculinités et violence. Perspectives d'une culture de paix*, Paris, éditions UNESCO, 2004.
- ECHARD N. (dir.), *Les relations hommes-femmes dans le bassin du lac Tchad*, Paris, éditions ORSTOM, 1991.
- FERGUENE A. (dir.), *Gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, 2004.

- GNANADASON A. (ed.), *Women, violence and nonviolent change*, Geneva, WCC Publications, 1996.
- HABERMAS J., *L'espace public*, Paris, Payot, 1992.
- HUFTY M. et al. (dir.), *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept*, Paris, Karthala, 2007.
- KEYNAN H., « Les rôles masculins et la genèse du drame somalien », Ingeborg Breines et al. (dir.), *Rôles masculins, masculinités et violence. Perspectives d'une culture de paix*, Paris, éditions UNESCO, 2004, p. 199-210.
- KOEDEL M., « Le local. Lieu d'innovation politique ? », Jean-Vincent HOLEINDRE et Benoit RICHARD (dir.), *La démocratie. Histoire, théories et pratiques*, Paris, éditions Sciences Humaines, 2010, p. 111-120.
- LEMOALLE J. et MAGRIN G. (dir.), *Le développement du lac Tchad. Situation actuelle et futurs possibles*, Paris, éditions IRD, 2014.
- LOBEJOY P., *Une histoire de l'esclavage en Afrique. Mutations et transformations*, Paris, Karthala, 2017.
- MAGRIN G. et PEROUSE DE MONTCLOS M.-A., *Crise et développement. La région du lac Tchad à l'épreuve de Boko Haram*, Paris, éditions AFD, 2018.
- Ministère de santé publique, de l'action sociale et de la solidarité nationale (Tchad), « Rapport d'évaluation des Vingt (20) de mise en œuvre des recommandations du programme d'Action de Beijing », juin 2014.
- NACH MBACK C., *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003.
- Plan international, « Adolescent girls in crisis. Voices from the Lake Chad Basin », 2018.
- PAQUET C., « Femmes du Sahel », Joël VERNET (dir.), *Pays Sahel. Du Tchad au Sénégal, du Mali au Niger*, Paris, éditions Autrement, 1994, p. 109-115.
- PEROUSE DE MONTCLOS M.-A., *Vers un nouveau régime politique en Afrique subsaharienne. Des transitions démocratiques dans l'impasse*, Paris, IFRI, 2010.
- RAWLS J., *La justice comme équité*, Paris, La Découverte, 2003.
- SEN, A., *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil, 2000.

-SINDJOUN L., « La démocratie est-elle soluble dans le pluralisme culturel ? », *L'Afrique politique*, 2009, p. 19-40.

-UNFPA, *De la crise au développement autour du lac Tchad. Éléments de stratégies pour une réponse intégrée, holistique et durable*, s/d.

**INSECURITE ET ACCES DES FEMMES AUX RESSOURCES
NATURELLES DANS LES ZONES DE CONFLITS AU MALI : LE
CAS DU CERCLE DE NIONO EN ZONE OFFICE DU NIGER**

**Alhousseiny AG OUFENE,
doctorant, Laboratoire d'études et de recherches en droit,
décentralisation et développement local (LERDDL) Bamako, Mali.**

Résumé : Le cercle de Niono, à l'instar de l'ensemble du territoire national malien est situé dans la partie nord de la région de Ségou. Son espace se répartit entre trois entités géographiques qui sont : le Kala (le kala supérieur et le kala inférieur) ; le Kouroumani ; le Nampalari. La question de l'accès des femmes aux ressources naturelles, un thème récurrent, est de plus en plus précarisée sous l'influence de plusieurs facteurs d'ordre démographique, climatique, socio- culturel et économique. De nos jours, l'insécurité quasi permanente occasionnée par la crise politico-institutionnelle et sécuritaire que traverse le Mali a contribué davantage à accentuer cet état de fait. Les femmes sont affectées d'une manière ou d'une autre dans les conflits, ce qui peut les amener à subir des violences, des pertes de revenus, des pertes d'accès aux ressources, ainsi que des restrictions de leur liberté de mouvement. En raison des rôles et responsabilités différenciés selon le genre, les femmes ont des perspectives et des besoins différents de ceux des hommes, et peuvent ainsi offrir une analyse et des solutions différentes quant à la gestion des conflits. S'inscrivant dans l'axe 7 relatif au genre, paix et sécurité dans le développement local, cette communication entend analyser les enjeux et perspectives de l'accès des femmes aux ressources naturelles locales face à l'insécurité galopante dans le cercle de Niono. Quels sont les mécanismes juridiques d'accès des femmes aux ressources naturelles ? Quelles sont les interactions entre femmes, paix et sécurité dans le processus du développement local ? Quelles solutions pour une protection juridique des

femmes à l'accès des ressources naturelles en période d'insécurité au niveau local ? La réponse à ces questions nous permettra, dans une approche juridique et sociologique d'analyser dans un premier temps les mécanismes juridiques d'accès des femmes aux ressources naturelles dans le cercle de Niono et dans un second temps les solutions envisagées en vue d'un développement local dans le cercle de Niono.

Mots-clés : *insécurité, accès des femmes, ressources naturelles, conflits.*

Le cercle de Niono, dans la région de Ségou, comprend le delta intérieur du Niger qui est riche en ressources et fertile mais sujet à des attaques répétitives des terroristes. Cette situation a engendré une insécurité dans la zone. Ainsi, pour Wikipédia, l'insécurité désigne dans leur vie quotidienne le sentiment fait d'anxiété ou de peur que peut ressentir un individu ou une collectivité devant ce qui peut advenir. Il s'oppose au sentiment de sécurité ou de sérénité.¹ Cependant, il convient de distinguer la violence et l'insécurité, la première consiste en des actes tandis que la seconde, liée aux conséquences de ces actes, est empreint d'émotion. Le sentiment de sécurité ou d'insécurité est une réalité qui a énormément d'influence sur l'économie locale, sur la viabilité des espaces ruraux, sur l'organisation sociale, sur le développement local en général. D'après R. Rouleau², l'insécurité est un sentiment qui paralyse. Les sources de l'insécurité sont multiples. Elles proviennent à la fois du vécu de la personne et, sur le plan collectif, des informations provenant des médias et de l'organisation sociale des espaces urbains. Peyrefitte cité par A. Garoscio³, parle d'une angoisse cristallisée sur la peur d'être

¹ <https://fr.wikipedia.org/wiki/Ins> (consulté le 17/8/2020).

² R. ROULEAU, « L'insécurité urbaine : Un mal qui paralyse les femmes » <https://journals.openedition.org/teoros> (consulté le 17/8/2020).

³ A. GAROSCIO, « Représentations sociales de l'insécurité en milieu urbain », dans *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale* 2006/1, n° 69, p. 33 à 46 <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-internationaux-de-psychologie-sociale-2006-1-page-33.htm> (consulté le 17/8/2020).

victime d'un crime. De ce fait, les éléments perçus comme cause d'insécurité, et faisant fréquemment débat sont les questions de l'emploi, de retraites, de logement, de délinquance, d'instabilité politico juridique, les problèmes de la santé et, du terrorisme, ...

Selon L. Goetschel et D. Peclard⁴, l'histoire des liens entre ressources naturelles et conflits est du domaine de la longue durée. Depuis des siècles, sociétés et Etats ont utilisé certaines ressources naturelles afin de promouvoir leurs intérêts et de poursuivre leurs objectifs politiques. Pour ces auteurs, le contrôle sur les ressources naturelles ou leur utilisation est également un facteur important de tensions, voire de conflits entre groupes sociaux, qu'il s'agisse de ressources non renouvelables comme les diamants, ou de ressources renouvelables telles que l'eau ou la terre. Les conflits liés aux ressources naturelles ont toujours existé, en partie à cause des demandes multiples et des pressions concurrentes s'exerçant sur les ressources. Justement Pourtier Roland⁵ rappelle que les relations dialectiques entre ressources et conflits en soulignant qu'il n'y a pas de relation de causalité simple, tout conflit étant multidimensionnel. Les conflits peuvent apparaître en cas d'exclusion des groupes d'utilisateurs de la gestion des ressources naturelles. Ils résultent également de contradictions entre les systèmes de gestion locaux et les systèmes introduits; d'incompréhensions et d'un manque d'information sur les objectifs des politiques et des programmes; de contradictions et d'un manque de transparence des lois et politiques;

⁴ L. GOETSCHER et D. PECLARD, « Les conflits liés aux ressources naturelles. Résultats de recherches et perspectives », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-2 | 2006, mis en ligne le 18 décembre 2009, consulté le 7 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/> (consulté le 17/8/2020).

⁵ Roland POURTIER, « Ressources naturelles et conflits en Afrique subsaharienne (Natural resources and conflicts in Sub-Saharan Africa) », *Bulletin de l'Association des géographes français*, 89e année, 2012-1. *Risques et conflits*. p. 34-53; doi : <https://doi.org/10.3406/bagf.2012.8243> https://www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_2012_num_89_1_8243 (consulté le 3/9/20).

ainsi qu'une distribution inégale des ressources; ou d'une mauvaise application des politiques et programmes.

Compte tenu de l'insécurité résiduelle que traverse le Mali en général et le cercle de Niono en particulier, aujourd'hui la forme d'insécurité la plus ressentie par les populations tient aux attaques à mains armées dans les domiciles ou sur les axes routiers... Cette insécurité résiduelle s'étendant progressivement aux zones rurales a pour conséquence la diminution des mouvements des populations affectant ainsi les groupes les plus vulnérables que sont les femmes. Pour ce faire, l'accès des femmes aux moyens de production essentiels (terres, stocks de production végétale et animale, savoir et information) dépend, en fait, des hommes. Dans ce contexte, l'insécurité constitue une menace pour l'accès des femmes aux ressources naturelles. Hormis cet aspect d'insécurité, les obstacles à l'accès des femmes à la terre dans la zone de l'intervention d'étude, comme partout dans les communautés rurales sont de plusieurs dimensions à savoir : le poids socioculturel par la persistance de l'application des règles coutumières défavorables aux femmes ; la méconnaissance par les femmes de leurs droits et/ou la non valorisation de ces droits ; la volonté de maintenir les femmes dans un statut de dépendance économique ; les faibles revenus ne permettant pas une mise en valeur et une exploitation des terres et la faible prise en compte des femmes dans le contenu des cahiers des charges.

Ceci entraîne une précarisation croissante des droits fonciers des femmes dans la zone Office du Niger qui découle moins de l'application des principes et des règles de la gestion coutumière que de leur dislocation sous le poids de la pression foncière, de l'individualisation de l'héritage et de la transformation de la terre en objet négociable (marchandise). Dans cette optique, l'argument coutumier est très souvent évoqué pour assurer l'éviction des femmes de la propriété foncière. L'approche de la gestion des ressources naturelles doit se voir par une redéfinition des structures et outils

juridiques, nombreux. D'après L. Singla⁶, la notion juridique de ressources naturelles découle d'une conception occidentale de la nature, née au Moyen-âge. La doctrine scolastique reposait en effet, sur l'idée que la nature a été créée par Dieu, aux fins de servir l'homme. Cette dernière transparait dans l'ensemble des traités et ouvrages encyclopédiques occidentaux entre le Moyen-âge et le XIX^{ème} siècle, qui ont fait ressortir le caractère utilitaire des ressources naturelle. Pour l'auteur, la notion même de ressources naturelles recèle un intérêt juridique certain car elle laisse apparaître une transversalité des enjeux. L'approche anthropologique fait le distinguo entre ressources naturelles utiles et nécessaires et les autres.

Comme le souligne M. Godelié cité par L. Singla, « une réalité naturelle devient une ressource naturelle pour l'homme par l'effet combiné de deux conditions : qu'elle puisse directement ou indirectement satisfaire un besoin humain et que l'homme dispose de moyens techniques de la séparer du reste de la nature et la faire servir à ses fins⁷ ». C'est ce qui fait qu'il y a une ambivalence juridique car la réalité naturelle est rattachée à un droit naturel ou au droit commun s'agissant de la notion juridique de ressource naturelle parce qu'elle regroupe en effet l'ensemble des gènes vivants et non vivants. Les ressources naturelles représentent la principale potentialité économique du cercle de Niono dans la zone de l'office du Niger. Elles sont constituées des forêts, de la faune, des terres, des pâturages, des plans d'eau, et des ressources halieutiques et minières. La zone d'étude est située dans le delta inondable, ce qui fait d'elle un espace « spécialisé intégré » selon Bakary Camara⁸ car pêcheurs, éleveurs et agriculteurs exploitent tour à tour les eaux et les terres pour la consommation et l'exportation des ressources du delta. Comme le

⁶ Voir ce point : L. SINGLA, *L'approche juridique contemporaine de la gestion des ressources naturelles mondiales*. Droit. Université de Perpignan, 2016.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Voir ce point : B. CAMARA, *Évolution des Systèmes Fonciers au Mali : Cas du Bassin Cotonnier de Mali Sud : Zone Office du Niger et Région CMDT de Koutiala*, 2009.

souligne Bakary Camara, les règles d'accès portent uniquement sur les terres agricoles, les pacages et les pêcheries situées dans la zone inondée. A cet effet, le delta fut divisé en une trentaine de Lléydi (unités territoriales), et chaque leydi était subdivisé en zones agricoles, agropastorales, pastorales et piscicoles.⁹

Il faut rappeler que la zone Office du Niger a été créée en 1937 en tant que secteur et constitue l'une des plus vieilles divisions de production agricole de l'Office du Niger dont la scission, dans un souci de réorganisation, a donné en 1976 les divisions de production de Niono et du Sahel. Au début de sa création, elle pratiquait la culture du coton associée à celle du riz.¹⁰ Malgré cela, les femmes restent largement exclues du droit foncier, des bénéfices tirés des ressources et de la prise de décisions de gestion des ressources au moment de consolider la paix, explique le rapport de l'ONU¹¹. Cette exclusion s'étend souvent aux négociations sur l'allocation des ressources lors des accords de paix, ce qui fait que les besoins spécifiques des femmes sont rarement satisfaits au cours du processus de consolidation de la paix. Ce faisant, la protection juridique de l'accès des femmes aux ressources naturelles repose ainsi sur des sources nationales, internationales à travers les conventions auxquelles notre pays a souscrit, les lois et règlements et les arrangements institutionnels. Ce qui nous amène aux interrogations suivantes : quels sont les mécanismes juridiques d'accès des femmes aux ressources naturelles ? Quelles sont les interactions entre femmes, paix et sécurité dans le processus du développement local ? Quelles solutions pour une protection juridique des femmes à l'accès des ressources naturelles en période d'insécurité au niveau local ?

L'intérêt de notre sujet de réflexion est d'analyser les enjeux et perspectives de la protection juridique de l'accès des femmes aux

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ ONU, « La gestion des ressources naturelles par les femmes, facteur de paix et de reprise », [https://www.un.org/africarenewal/fr/derni%C3%A8re-heure/un-meilleur-contr%C3%B4le-des-ressources-naturelles-par-les-femmes-propice-%C3%A0-la-paix-\(consulté le 3/9/20\)](https://www.un.org/africarenewal/fr/derni%C3%A8re-heure/un-meilleur-contr%C3%B4le-des-ressources-naturelles-par-les-femmes-propice-%C3%A0-la-paix-(consult%C3%A9%20le%203%2F9%2F20)).

ressources naturelles face à l'insécurité résiduelle dans les zones de conflits au Mali notamment le cas du cercle de Niono en zone Office du Niger afin de concilier le développement local et l'accès des femmes aux ressources naturelles face l'insécurité. Notre démarche méthodologique repose sur la revue documentaire et sur des entretiens auprès des structures déconcentrées de l'Etat en charge du domaine dans le cercle de Niono, des associations des femmes et des jeunes, de la mairie, de la justice, de la préfecture et des ONG évoluant au niveau local. Il s'agit en effet, à travers cette approche utilitariste de montrer, dans un premier temps que des mécanismes juridiques importants mais faiblement effectifs existent (I) et dans un second temps, que des solutions innovantes sont disponibles en matière d'accès des femmes aux ressources naturelles pour un développement local équilibrée (II).

I. L'existence de mécanismes juridiques importants mais faiblement effectifs

La qualification juridique est un mécanisme intellectuel qui permet l'application d'une règle de droit, en appréhendant des éléments de fait par des mécanismes juridiques. La qualification est à la fois une opération intellectuelle et le résultat de cette opération. L'effectivité peut être définie comme le caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, car elle est appliquée réellement. La notion d'effectivité peut être définie comme le « degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit ». Selon Jean Carbonnier¹² « la notion d'effectivité, n'est pas toujours définie avec une grande précision ». Einsenman, traducteur de Kelsen, utilise sans distinction effectivité et efficacité. Le concept d'effectivité du droit, présent aussi bien dans les travaux d'Emmanuel Kant que de Max Weber, est largement utilisé en sociologie juridique.¹³ Précisément, concernant

¹² Voir ce point : J. CARBONNIER, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L'année sociologique*, LVII, 1958, p. 3-17.

¹³ Voir ce point : P. LASCOURMES et E. SEVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », in *Droit et société*, n° 2, 1986, p. 128.

L'accès des femmes aux ressources naturelles, il existe un arsenal juridique important tant du point de vue normatif qu'organique mais du fait de l'insécurité l'on constate leur faible effectivité. Ce faisant nous examinerons l'importance de ces mécanismes juridiques et institutionnels pour leur effectivité tant sur le plan normatif (A) qu'institutionnel (B).

A. Un dispositif normatif important mais non effectif

En latin, le terme *norma* désigne, à l'origine, une équerre. Selon Otto Pfersmann¹⁴, le mot semble avoir été utilisé en architecture avant d'être employé dans un sens abstrait en philosophie morale, notamment par Cicéron¹⁵. Dans le langage courant, « la norme¹⁶ » sert à identifier une mesure ou un standard, un repère par rapport auquel la conformité d'un objet ou d'une action est appréciée. Par ricochet, le normatif a les caractères d'une norme, d'une règle, qui concerne les normes. Jugement, précepte normatif. L'attitude normative [du souverain] s'estompe de plus en plus devant les exigences de la vie pratique¹⁷. L'accès des femmes aux ressources naturelles, issue du postulat général de la protection des droits fondamentaux en général, constitue la dimension cruciale de l'avenir de l'être humain dans les pays développés comme dans ceux en voie de développement.

Au plan légal, les textes juridiques internationaux, régionaux et nationaux existants, notamment la déclaration universelle des droits

¹⁴ Docteur en droit, docteur en philosophie et docteur *honoris causa* en sciences politiques, Otto PFERSMANN est agrégé des Facultés de droit et directeur d'études à l'EHESS. Il est le responsable du pôle "droit" du LIER-Fonds Yan Thomas.

¹⁵ Cicéron (en latin Marcus Tullius Cicero), né le 3 janvier 106 av. J.-C. à Arpinum en Italie et assassiné le 7 décembre 43 av. J.-C. (calendrier julien) à Gaète, est un homme d'État romain, un avocat et un écrivain latin.

¹⁶ Une norme, du latin *norma* « équerre, règle », désigne un état habituellement répandu, moyen, considéré le plus souvent comme une règle à suivre.

¹⁷ *Hist. de la sc.*, 1957, p. 1560.

de l'homme, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le pacte international relatif aux droits civils et politiques, le protocole facultatif se rapportant au pacte susmentionné, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ratifiée par le Mali en 1985, le protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique, la Constitution du 25 février 1992 et la loi d'orientation agricole (LOA), préconisent l'égalité d'accès à la terre pour toutes les catégories sociales sans discrimination. Malgré l'existence de cette panoplie de textes, l'accès des femmes aux ressources naturelles est un problème au Mali, surtout dans les localités comme Niono sujette à une insécurité quasi permanente. L'analyse de ces instruments juridiques est dû non seulement à un pluralisme juridique mais également à la coexistence des pratiques en matière de droit de propriété. La loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales en République du Mali précise les compétences des collectivités territoriales qui se répartissent en compétences générales et en compétences spécifiques. Le constat est que le transfert effectué ne s'est pas accompagné du transfert des ressources matérielles, financières et humaines contrairement à la loi qui stipule que « tout transfert de compétences aux collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert concomitant de ressources et moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences.¹⁸ »

Ainsi, le cadre politique et stratégique du cercle de Niono est essentiellement lié aux différentes politiques nationales. Les programmes et le schéma directeur d'aménagement de la zone Office du Niger sont les cadres spatiaux de référence des projets. A titre de rappel, la zone Office du Niger est créée en 1932 après la découverte au centre du Mali en 1925 d'un delta fossile, le delta central nigérien qui traite des grands enjeux environnementaux et sociaux du développement, notamment les aspects communs à l'ensemble de la zone Office du Niger et/ou des problèmes qui dépassent le seul

¹⁸ Loi n° 95-034 du 12 avril 1995.

niveau d'une zone d'aménagement ou d'un casier. Selon une étude¹⁹, l'interprétation du décret n° 96-188/P-RM du 1^{er} juillet 1996 portant organisation de la gérance des terres affectées à l'Office du Niger, prévoit l'exploitation des terres selon le contrat annuel d'exploitation, le permis d'exploitation agricole, le bail ordinaire²⁰ et le bail emphytéotique.²¹ Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, le décret de gérance prévoit que l'Office du Niger peut, par convention, confier certaines fonctions de gestion des terres aux communes rurales. Et pourtant, les besoins en terres aménagées des populations restent largement non satisfaits. Cette insuffisance de

¹⁹ *Etude de faisabilité du projet d'aménagement hydro agricole du périmètre de Sabalibougou : rapport d'étude d'impact environnemental et social du périmètre de Sabalibougou (zone Office du Niger)*, Office du Niger Ségou, octobre 2009.

²⁰ Contrat synallagmatique (obligation réciproque entre les parties) par lequel le bailleur (une des parties) s'oblige à fournir au preneur (l'autre partie), la jouissance temporaire d'un bien (meuble ou immeuble), moyennant un prix (le loyer) que le preneur s'engage à payer. Bail ordinaire(ou louage de choses), DGIDwww.impotsetdomaines.gouv.sn › glossaire › bail-ordin. (consulté le 28/8/2020).

²¹ Le bail emphytéotique, également appelé emphytéose (l'origine du mot vient du grec « emphyteusis » qui signifie « implantation ») est un bail immobilier ou contrat de location dont la durée est extrêmement longue. En général, le bail emphytéotique se conclut souvent pour une durée de 99 ans, mais dans certains Etats notamment africains comme le Zimbabwe ou le Kenya, il peut atteindre jusqu'à 999 ans. Ce type de bail confère au preneur un droit réel sur la chose donnée à bail, en général un terrain ou un bien immobilier. C'est à ce dernier d'améliorer le fonds tout en acceptant de régler un montant de loyer très faible. Les améliorations de la chose donnée à bail bénéficient en fin de bail au propriétaire (aucune indemnité n'est due au locataire également appelé emphytéote). En clair, l'emphytéote, le locataire donc, est un quasi-propriétaire du bien pour lequel il paie un loyer modique en raison de la durée du contrat. C'est donc également l'un des rares types de contrat de location pour lesquels la réalisation d'un état des lieux ne semble pas nécessaire. <https://www.legalplace.fr/guides/bail-emphyteotique/>(consulté le 28/8/2020).

terres aménagées est exacerbée d'une part par l'afflux d'exploitants extérieurs à la zone, à la recherche de terres et, d'autre part par la division des grandes familles, qui pourrait engendrer l'émiettement du patrimoine foncier et des tensions sociales en raison du faible espace agricole exploitable.

Il y a aussi une lenteur dans l'effectivité du transfert et en raison du caractère stratégique de la gestion des ressources naturelles. En conséquence, la problématique de l'accès des femmes à la terre est souvent le corollaire des inégalités économiques et sociales, voire culturelles qui les pénalisent. A cela s'ajoute le manque de dispositions adéquates permettant aux femmes de détenir des droits fonciers en toute indépendance par rapport à leur époux ou aux hommes de leur famille. Souvent, la législation ne prévoit pas de droit indépendant pour les femmes ou, lorsqu'un tel droit existe, les modalités d'application sont souvent absentes. Dans les sociétés traditionnelles ou « coutumières », l'accès direct des femmes à la terre par acquisition ou héritage est souvent limité. Cependant, elles peuvent jouir de droits plus vastes en matière de gestion et d'usufruit. Ce faisant, nous sommes en droit de dire, qu'en plus des pesanteurs socio-économiques, l'insécurité peut aussi être un facteur de désintégration des structures familiales traditionnelles provoquant ainsi le manque d'accès aux femmes aux ressources naturelles.

D'après une étude de la FAO de 2003 sur les régimes fonciers, l'un des critères de qualité est constitué par la sécurité juridique des droits, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les dispositions législatives officielles (les lois) ou officieuses (les règles traditionnelles ou celles de la communauté locale) garantissent ces droits. Ainsi, lorsque le patrimoine se transmet par les hommes, le droit de contrôle des femmes peut être compromis. La sécurité physique est un autre indicateur pouvant être affecté, par exemple par la guerre ou par la coutume selon laquelle, à la mort du mari, la terre est reprise par les parents de sexe masculin.²² Selon cette étude, l'exercice effectif des droits peut se heurter à certaines difficultés, dans la mesure où il

²² Voir ce point : *Études les régimes fonciers, La parité hommes-femmes et l'accès à la terre* FAO, Rome, 2003.

risque d'y avoir disparité avec le statut juridique formel et où il peut être difficile de prendre en compte, dans un bref laps de temps, tous les droits entrant en jeu.

Dhavernas cité par J. Laufer ²³ rappelle que, depuis la Révolution française, les hommes naissaient « libres et égaux en droit », le statut de l'homme se confondant avec celui du citoyen, sujet de droit par excellence, mais les femmes ont vu leur statut subordonné consacré par le Code civil qui organisait le rôle qui leur était assigné dans la société, celui d'épouse et de mère. Cette subordination allait de pair avec la mise en vigueur de textes et de pratiques discriminatoires limitant en tout domaine l'égalité des femmes. Dans les situations de conflit et d'affrontements politiques, la violence à l'égard des femmes prend des formes graves. La violence à l'égard des femmes, tant pendant les conflits qu'après, peut être vue comme un prolongement de la discrimination qu'elles connaissent en temps de paix. Le conflit exacerbe aussi des modes de discrimination sexiste déjà existant et fait courir aux femmes et aux filles davantage de risques de violence sexuelle, physique et psychologique.

En dépit de l'impuissance des mécanismes non juridictionnels et juridictionnels de mise en œuvre des mécanismes juridiques d'accès des femmes aux ressources naturelles, nous assistons à l'inaction des pouvoirs administratifs et judiciaires en matière de mise en œuvre de l'application des mécanismes juridique sous-tendus par l'absence de soutien social des citoyens pour le respect des règles de droit en la matière ce qui tend à prouver que ces mécanismes sont très peu connus des citoyens à Niono. A l'impuissance de ces mécanismes, d'autres obstacles socio-culturels subsistent tels que le faible niveau d'alphabétisation des femmes et le manque de formation et d'information des femmes

²³ Voir ce point : J. LAUFER, « Entre égalité et inégalités : les droits des femmes dans la sphère professionnelle », dans *L'Année sociologique* 2003/1, vol. 53, p. 143 à 173 <https://www.cairn.info/journal-l-annee-sociologique-2003-1-page-143.htm> (consulté le 25/78/2020).

B. Un dispositif institutionnel faiblement effectif

Le cadre institutionnel est l'ensemble des institutions qui dirigent les citoyens et l'Etat. Ainsi, l'organisation administrative²⁴ du cercle de Niono a subi une évolution de 1960 à nos jours et s'est adaptée progressivement à l'évolution politique. A l'indépendance, les services publics en charge de la gestion des ressources naturelles relevaient de la même institution. Ils ont évolué pour devenir pour la plupart des représentants au niveau régional et subrégional, chargé chacun d'un secteur d'activité et intervenant verticalement sur des ressources naturelles dont l'utilisation était plutôt transversale. Les arrangements institutionnels sont l'émanation des textes qui les prévoient. Les différents services chargés de la mise en œuvre institutionnelle sont entre autres le service local des eaux et forêts (SLEF), le service local de l'habitat et de l'urbanisation (SLHU), le service local des domaines et du cadastre (SLDC), le service local de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille (SLPFEF), le service local du développement social et de l'économie solidaire (SLDSES). En plus des institutions modernes de gestion des ressources naturelles, il existe des institutions traditionnelles à Niono reconnues pour les fonctions de protection de prévention de conflit et de distribution des droits d'accès à une ou plusieurs ressources : terres, eaux, pâturages, arbres etc. La coexistence entre ces institutions pourra occasionner des pratiques peu orthodoxes dans le cadre de la gestion des ressources naturelles. Aussi l'État s'est approprié des ressources naturelles en s'octroyant leur gestion, mais n'a pas été capable, en pratique, de mener à bien sa mission. De ce fait, la privation de ces institutions traditionnelles de leurs droits séculaires sur les ressources naturelles, peut générer réellement des contraintes conduisant à une perte de contrôle. Ces systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles se fondent sur des cadres

²⁴ L'organisation administrative est la manière dont les administrations publiques traitent l'organisation de l'État en : régions, départements, territoires, autonomies, provinces, cantons, États, mais aussi les communes et les quartiers.

institutionnels et réglementaires bien adaptés aux conditions sociales et environnementales de leurs milieux respectifs. A titre d'exemple on peut citer, les Jowro maîtres de la terre et les Djitigui maîtres des eaux dans le delta intérieur du Niger.

Ainsi, toutes ces structures sont sujettes à des incohérences dans la gouvernance du secteur forestier et de l'urbanisme. Le schéma directeur de développement de la zone Office du Niger n'a pas connu d'évolutions eu égard à la croissance de la population de Niono. Cette situation occasionne de nombreuses incompréhensions et des controverses entre les principaux acteurs chargés de la gestion de la zone. Ces dysfonctionnements constatés concourent à la détérioration de la qualité des services rendus. La dispersion des missions et des compétences créées par l'instabilité institutionnelle et par l'insécurité sont autant de conséquences qui affaiblissent les capacités d'intervention des acteurs du secteur, le faible niveau d'implication des femmes dans les mécanismes institutionnels, le faible accès des femmes au conseil agricole, le faible accès aux intrants, aux équipements et aux crédits agricoles et la forte pression de la famille sur le revenu de la femme.

Bien que les différentes politiques définissent les orientations en matière d'accès des femmes à la gestion des ressources naturelles, le manque de moyens financiers, humains et logistiques constitue un handicap qui compromet la réalisation des missions de ces structures. Toutefois, les problèmes de gouvernance n'ont pas totalement empêché des réalisations socio-économiques tangibles à Niono sans occulter le favoritisme²⁵, le clientélisme²⁶ et le manque de transparence

²⁵ Le favoritisme consiste à procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives et réglementaires encadrant les marchés publics et les délégations de service public ; c'est précisément « le fait pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne

dans le partage, le manque d'accès des femmes aux ressources naturelles, le manque de participation dans les actions de maintien de paix sont des obstacles à la gestion équitable des investissements sociaux. Une multitude de projets et programmes ont vu le jour mais des incohérences subsistent dans la mise en œuvre des politiques et des programmes de développement, qui au-delà de quelques cas particuliers liés à des intérêts individuels spéculatifs, sont laissés pour compte.

Les différents acteurs utilisent leurs pouvoirs politiques, relationnels et financiers pour mettre à leur disposition les ressources d'appropriation commune ou pour manipuler les règles d'accès aux ressources naturelles à leur avantage. L'accent a été mis sur les points relatifs au non-respect de la loi, au manque d'efficacité des services publics, au manque de pouvoir des chefs de quartier, à la faible implication de la population et de la société civile dans la gestion de la ville et à l'accentuation de l'incivisme. Il existe une confusion entre la gestion administrative et la gestion coutumière. Les associations traditionnelles aussi bien que les associations issues de l'ordonnance

agissant pour le compte de l'une de celles sus-mentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public ».

<https://sites.google.com/site/acheteurspublics/marches-publics-encyclopedie/contentieux-des-marches-publics/delit-d-octroi-d-avantage-injustifie-favoritisme> (consulté le 27/8/2020).

²⁶ Le clientélisme fait partie des rares concepts passant de l'histoire à l'anthropologie, de la sociologie à la science politique tout en gardant l'intérêt de toutes ces disciplines. Cette mobilité multidisciplinaire a un coût : la coexistence d'un grand nombre de définitions différentes, voire opposées, qui ne font pas toujours référence à un même phénomène mais à un ensemble de situations et de rapports d'échange traités de façon distincte. La polysémie du terme est aussi certainement liée à sa proximité avec l'un des piliers de la démocratie, la trinité : un homme, une voix, une opinion, au cœur de la « mythologie citoyenne » [GARRIGOU, 2003 ; OFFERLE, 1983, 2011].

59-41 GPS du 28 mars 1959, les GIE, les organisations socio-professionnelles sont reconnues gestionnaires des ressources naturelles à travers la loi n° 96-050 portant principes de constitution et de gestion des collectivités territoriales. Les ressources naturelles sont devenues une cause majeure de conflit dans la région, en particulier à la lumière de la fragilité de l'État et de son incapacité à exercer son autorité publique sur les acteurs non-étatiques. Cela a été aggravé par deux facteurs : l'inégalité dans l'accès aux ressources et la facilité avec laquelle de telles ressources peuvent être pillées. Au regard de ce qui précède, il convient d'exploiter des solutions innovantes pour un développement équilibré dans un contexte d'insécurité l'accès des femmes aux ressources naturelles.

II. La disponibilité des solutions innovantes pour le plein accès des femmes aux ressources naturelles dans un contexte d'insécurité pour un développement local équilibré

D'après Pecqueur cité par Fabienne Leloup, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur²⁷, le territoire est tout d'abord une forme d'organisation inscrite dans l'espace et construite socialement par les interactions entre les acteurs locaux : économiques, sociaux, institutionnels. Il résulte, par conséquent, d'un processus non naturel et non permanent des synergies des coopérations entre acteurs. Si nous extrapolons du territoire au développement local, pour ces auteurs, les ressources ne sont pas également réparties dans l'espace mais tous les espaces ont, potentiellement du moins, des ressources à faire émerger et à valoriser. Cette perspective, qui conduit à rediscuter la question classique des avantages compétitifs en termes de dotations de facteurs, est d'une certaine manière celle qui sous-tend l'analyse du développement local. Ainsi est-il désormais admis que les systèmes

²⁷ Fabienne LELOUP, Laurence MOYART, Bernard PECQUEUR, « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? », dans *Mondes en développement* 2003/4 (n° 124), p. 95 à 11, <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2003-4-page-95.htm> (consulté le 3/9/20).

territoriaux se caractérisent par la manière dont ils organisent la création et la gestion de leurs ressources.²⁸ Ce faisant, il n'existe pas un modèle universel de développement local car chaque territoire est spécifique. Il émerge d'un contexte (facteurs culturels, sociaux...) et d'une histoire unique qui implique dès lors une logique de développement unique, expliquent les auteurs. De ce fait, le développement local est un processus grâce auquel la communauté participe au façonnement de son propre environnement dans le but d'améliorer la qualité de vie de ses résidents. C'est une intégration harmonieuse des composantes économique, sociale, culturelle, politique et environnementale. A partir de ce qui précède, nous examinerons d'abord la nécessaire réforme du cadre normatif et institutionnel (A) ensuite la consolidation de la paix par la promotion de bonnes pratiques de développement local (B).

A. La nécessaire réforme du cadre normatif et institutionnel

« La loi permet ou elle défend, elle ordonne, elle établit, elle corrige, elle punit ou elle récompense. » disait Jean-Étienne-Marie Portalis.²⁹ L'évolution du contexte socio-économique implique un réaménagement continu des institutions, conduit à des modifications profondes dans l'usage des textes juridique par les autorités publiques. Nous sommes passés d'une réglementation qui constate le droit (la codification) à celle qui le modifie.³⁰ Cette évolution sociétale oblige les pouvoirs publics à intervenir davantage, ce qui ne manque

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Jean-Étienne-Marie PORTALIS, *Discours préliminaire du premier projet de Code civil*. Titre original : Motifs et discours prononcés lors de la publication du Code civil. Discours prononcé le 21 janvier 1801 et le Code civil promulgué le 21 mars 1804.

³⁰ Voir ce point : A.B. DIARRA, *L'effectivité de la législation forestière au Mali*, Thèse de doctorat, spécialité : droit de l'environnement, Option : population-environnement, Institut supérieur de formation et de recherche appliquée (ISFRA), Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB), 2018.

pas d'influencer la qualité des textes car il est vrai qu'un droit à finalité politique conduit à des enchaînements de règles complètes au détriment de la qualité, de la lisibilité et de l'applicabilité, donc de l'effectivité.

L'effectivité suppose des garanties pour que la règle soit appliquée dans toute sa rigueur afin de produire les effets escomptés : l'application de la réglementation par les autorités investies de ce pouvoir, la sanction des infractions par les autorités judiciaires et le soutien social, c'est-à-dire la volonté des citoyens de respecter la règle édictée. Ce faisant, la promotion des conventions et des réglementations locales consensuelles permet de garantir les droits de l'ensemble des usagers. Ceci va permettre à plusieurs acteurs locaux, notamment les groupes sociaux, les administrations locales, les services techniques et les ONG, de définir les règles d'accès et d'utilisation de la terre et/ou d'une ressource naturelle. Dans cette perspective, il faut négocier et formaliser des droits collectifs pour les femmes et les autres groupes vulnérables. En revanche des opportunités du droit étatique existent pour favoriser l'accès des pauvres et des groupes vulnérables à la terre et aux ressources naturelles. Par exemple, la législation malienne contient beaucoup de dispositions progressistes favorables aux groupes vulnérables telles que la LOA et des autres textes favorables aux groupes marginalisés en faveur desquels il convient d'engager des réformes d'une part et de faire des recours à la justice pour l'application des règles ainsi que pour la mise en œuvre de procédures d'accompagnement d'autre part.

La révision du schéma directeur de développement de la zone Office du Niger est une nécessité compte tenu de l'étalement de la ville au-delà des limites du cercle de Niono en incluant d'autres collectivités décentralisées. Des politiques et des cadres juridiques cohérents peuvent aider les gouvernements et les communautés à concevoir, à établir, à protéger et à restaurer les forêts urbaines de manière efficace. Faire participer les femmes à la planification, la conception et la gestion des ressources naturelles est capital pour assurer une gouvernance efficace de la ville. L'élaboration des politiques et les plans locaux sont susceptibles d'élargir ou de restreindre l'accessibilité publique, la gestion et l'appréciation des

ressources naturelles dans les différentes agglomérations du cercle de Niono. Par conséquent, pour garantir une gestion efficace, planifiée et systématique de l'accès des femmes aux ressources naturelles d'une collectivité, un certain niveau de contrôle juridique impose d'adopter une approche globale de la gestion des ressources naturelles rurales, ce qui constitue l'étape la plus importante mais aussi la plus complexe. La réalisation d'une planification coordonnée entre l'ensemble des acteurs, est un défi important qu'il faut relever. Cependant, les femmes rurales ont difficilement accès à la justice et à l'administration. Pour ce faire il faut leur faciliter l'accès à la justice et à l'administration.

Enfin la recherche/action participative doit promouvoir une organisation générale, un partenariat efficace dont la clef de voûte est la maîtrise d'ouvrage par les collectivités décentralisées. L'opérationnalisation du transfert de la gestion des ressources naturelles aux collectivités territoriales a besoin d'une stratégie adaptée et pragmatique. Celle-ci doit prendre en compte les conventions locales comme outils dans le dispositif de mise en œuvre du transfert, à l'instar des plans et des schémas d'aménagement et de la cartographie des ressources.

De ce fait dans la dynamique de la loi n° 10-028 du 12 juillet 2010 portant principes de gestion des ressources du domaine forestier national, l'élaboration des plans communaux d'aménagement et des plans communaux de gestion des ressources naturelles au niveau du cercle de Niono en vue de mieux organiser l'exploitation du bois énergie constitue une solution. Dans cet état d'esprit, une approche méthodologique, cohérente doit être mise en œuvre pour des réformes institutionnelles adaptées en zone officielle du Niger, relatives à la décentralisation en matière de gestion des ressources naturelles en particulier au cercle de Niono. Pour ce faire, il faut une identification des besoins complémentaires en politiques communales en matière de gestion de ressources naturelles et d'urbanisation à travers des propositions cohérentes visant le renforcement institutionnel des entités chargées du domaine . L'étude sur les arrangements institutionnels pour un accès des femmes aux ressources naturelles devant être menée dans le cadre du projet de

renforcement et de contrôle des ressources dans les environs du cercle de Niono permettra d'indiquer la meilleure option. Ce qui pourrait encourager le développement du partenariat public/privé à travers l'amélioration de l'accès des femmes aux ressources naturelles. De ce fait aller vers la consolidation de la paix par la promotion des bonnes pratiques permet de concilier l'accès des femmes aux ressources naturelles au développement local.

B. La consolidation de la paix par la promotion de bonnes pratiques de développement local

D'après Hilde Johnson, « la paix n'est pas une absence de guerre, c'est une vertu, un état d'esprit, une volonté de bienveillance, de confiance, de justice. » Justement en cela que disait Spinoza « la paix est une condition préalable au développement.³¹ » Ainsi Kofi Annan résumait la consolidation de la paix : « La consolidation de la paix, c'est la reprise de l'activité économique, le rajeunissement des institutions, la restauration des services de base, la reconstruction des hôpitaux et des écoles, la réorganisation de l'administration publique et la résolution des différends par le dialogue et non par la violence. La principale difficulté est de faire avancer les sociétés vers une paix durable.³² » C'est ce à quoi fait référence Hilde Johnson pour qui la consolidation de la paix a trois dimensions à savoir : la sécurité, le développement politique et le développement socioéconomique.³³ Ainsi, dans le cadre de l'accès des femmes aux ressources naturelles, il existe un dualisme prévalant entre législations foncières nationales et règles foncières locales, dites « coutumières », une réalité observable dans toutes les communes rurales.

³¹ Hilde JOHNSON, « Les cadres stratégiques pour la consolidation de la paix », dans *Afrique contemporaine* 2004/1, n° 209, p. 7 à 21, <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2004-1-page-7.htm> (consulté le 7/9/20).

³² Extrait du discours de Kofi Annan sur la paix et sécurité au Conseil de sécurité le 5 février 2001.

³³ *Ibidem*.

Les pratiques locales et les processus de décentralisation et de transfert de la gestion des ressources naturelles sont un enjeu majeur. Le terme « pratiques locales³⁴ » se réfère non seulement aux approches, aux méthodes et aux techniques locales d'aménagement des ressources naturelles, mais aussi et surtout aux rôles et fonctions des institutions et des structures locales, des organisations non gouvernementales (ONG), des associations de petits exploitants, des mouvements de jeunes, des unités administratives locales, des chefs traditionnels et locaux, des structures techniques et administratives décentralisées, etc. Pour ce faire, une bonne pratique est une action qui est exécutée avec efficacité dans la gestion des ressources utilisées et qui comporte des critères de bonne gouvernance dans la conception et le développement. Pour Françoise Navez-Bouchanine³⁵, le recours aux « bonnes expériences » des autres représente, en fait, un des aboutissements logiques qui permettent de codifier des objectifs de développement, d'élaborer les normes et les dispositifs qui doivent y conduire de la manière la plus facile et la plus efficace, et de les diffuser, à l'échelle de la planète, mais en particulier aux pays « en développement », de façon à ce que leur conduite permette la généralisation de ce qu'il appelle « bonnes pratiques » ou « best practice.³⁶ » Certains auteurs comme Laurent Devisme³⁷, Marc

³⁴ *Études les régimes fonciers, La parité hommes-femmes et l'accès à la terre* FAO, Rome, 2003.

³⁵ Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, « Le développement urbain durable : « best practice » ou leurre méthodologique ? » <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2007-4-page-101.htm> (consulté le 08/9/2020).

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Enseignant-chercheur, professeur à l'ENSA Nantes depuis septembre 2015 (maître-assistant d'octobre 2002 à août 2015), professeur invité au Politecnico de Milan - Département architecture, études urbaines au 2^{ème} semestre de l'année universitaire 2018-2019, docteur en aménagement-urbanisme, HDR, qualifié aux fonctions de professeur des Universités, CNU section 24, directeur de l'ex-Laua jusqu'au 31 décembre 2014.

Dumont³⁸ , Élise Roy³⁹ pensent que les institutions doivent nourrir, elles-mêmes, les attentes quant aux manières de faire la ville ; elles doivent susciter, répercuter et produire des informations, des références, des modèles...

Pour Jean-Christophe Lipovac⁴⁰, l'échange de connaissances, de savoirs et de de savoir-faire, d'expériences et de pratiques innovantes est ainsi reconnu comme un moyen facilitant la mise en œuvre du développement durable en vue de répondre ainsi aux engagements internationaux en sa faveur. Parmi ces textes institutionnels, le programme action 21 (ou agenda 21 de Rio), adopté en 1992 lors de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, dont le dernier chapitre (chapitre 40) est consacré à l'information pour la prise de décision, précise dans son paragraphe 1^{er} que « Dans le cadre du développement durable, chacun est un utilisateur et un fournisseur d'information, au sens large. Il faut entendre par cela des données, des renseignements, des expériences présentées de façon appropriée et des connaissances. Le besoin d'information se fait sentir à tous les niveaux, du niveau national et international chez les principaux décideurs au niveau local et à celui de l'individu. » De ce fait, le vide qui suit les conflits est une opportunité pour changer les structures et les normes existantes à travers la prise en compte des divers rôles et expériences des femmes. En conséquence, dans la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité, le Conseil de sécurité de l'ONU a souligné l'importance des perspectives de genre dans la prévention et la résolution des conflits, la consolidation et le maintien de la paix. La paix et le développement

³⁸ Professeur des Universités en urbanisme et aménagement de l'espace à l'Université Lille 1, sciences et technologies.

³⁹ Maître de conférences - ENSA Nantes, docteur en urbanisme et aménagement de l'espace, maître assistante à l'ENSA de Nantes, membre de l'équipe enseignante du master villes et territoires, membre du comité de direction du CRENAU depuis 2016.

⁴⁰ Jean-Christophe LIPOVAC, Coordinateur des programmes « Territoires » et en charge de l'urbanisme durable au Centre ressource du développement durable (CERDD) Nord-Pas de Calais, jclipovac@cerdd.org, 2010.

ne peuvent être consolidés que par une participation politique accrue des femmes et des jeunes.

*

**

Les politiques et programmes relatifs à l'accès des femmes aux ressources naturelles restent peu efficaces du fait de nombreuses faiblesses. Le manque d'effectivité des mécanismes juridiques est en générale dû aux contraintes normatives et institutionnelles plus souvent occasionnées par la mauvaise gouvernance et le manque de participation des communautés dans l'élaboration des plans et programmes. Les solutions innovantes de l'accès des femmes aux ressources pour un développement local équilibré résident dans les réformes et également dans la consolidation de la paix avec la promotion de bonnes pratiques qui permettront aux différentes collectivités de s'inspirer des autres afin d'impulser une nouvelle dynamique qui puisse garantir une protection juridique des ressources naturelles. Au plan organique, les autorités se doivent d'accorder plus d'attention aux institutions en charge de ces questions étant donné que l'accès des femmes aux ressources naturelles est sujet à beaucoup de supputation. Pour ce faire, l'implication du réseau dans le processus du transfert de compétences aux collectivités territoriales peut permettre la mise en évidence de nombreuses expériences de gestion décentralisée des ressources naturelles. Ainsi, ces expériences très variées vont accorder une place importante aux conventions locales pour une gestion des ressources naturelles dans un climat apaisé.

La promotion de la parité hommes-femmes pour l'accès à la terre peut bénéficier aux familles, aux communautés, notamment par un élargissement des perspectives économiques, par une intensification des investissements touchant les terres et la production vivrière, par une meilleure sécurité de la famille durant les périodes de transition économique et sociale, et par de meilleures conditions en matière de logement et de protection des terres. Dans cette dynamique, l'intégration transversale (*main streaming*) du genre dans tous les

objectifs du millénaire pour le développement (OMD) est indispensable. En effet, il permet de préciser le diagnostic qui motive l'action en faveur de chaque OMD.⁴¹ Pour ce faire, la participation des femmes aux processus de paix et leur rôle en tant qu'agents de changement est une opportunité pour concevoir des stratégies qui répondent aux besoins des femmes et des filles dans les situations d'après conflit, notamment par l'accès à l'éducation, aux services de santé, à la justice et à l'égalité des genres. C'est en ce sens que le comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a prié les États de faire figurer dans les rapports qu'ils lui adressent les efforts entrepris pour donner effet aux résolutions du conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité et de faire état du suivi de leur application, étant donné que tous les domaines de préoccupation mentionnés dans les résolutions traduisent des dispositions contraignantes de la convention.⁴²

Malgré ces progrès et malgré les réformes en cours, l'application de ces normes continue de se heurter à des difficultés considérables. Il ressort également que l'expérience des femmes en période de conflit et d'après conflit reste marquée par l'exclusion, la marginalisation et la limitation de la capacité de prendre des décisions. Ces difficultés persistantes font ressortir la nécessité d'une approche globale. Les droits de l'homme étant liés entre eux et dépendants l'un de l'autre, il faut accorder de l'attention à tous les droits fondamentaux des femmes et des jeunes filles dans les situations de conflit et d'après conflit, qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou des droits sociaux, économiques et culturels. Il en va de même pour les réformes de la justice transitionnelle par la garantie de l'exercice de tous les

⁴¹ P. MAQUIESTIAU, H. RICKMANS, « Population et développement : égalité de genre et droits des femmes », dans *Mondes en développement* 2008/2, n° 142, p. 67 à 82 <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2008-2-page-67.htm> (consulté le 25/78/2020).

⁴² REILLY, *Women's Human Rights*, et comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 30 (2013), par. 25 à 28. Voir aussi sa recommandation générale n° 23 (1997) sur les femmes et la vie politique et publique.), p. 113.

droits fondamentaux des femmes et des filles. C'est important pour que la transformation post conflictuelle soit pleinement réalisée.

Par exemple, la réalisation de droits comme les droits économiques et sociaux est indispensable à l'élimination de la violence sexiste et pour que les femmes puissent jouer un rôle plus actif dans la consolidation de la paix. L'extrême pauvreté et l'inégalité d'accès à la terre, à la propriété, à l'éducation et aux services ont été cités au nombre des raisons qui empêchent les femmes de participer pleinement aux processus de paix et à la vie politique, et les inégalités structurelles notamment les inégalités d'ordre socioéconomique sont souvent évoquées comme étant à l'origine de la violence sexiste. De la sorte, des instruments comme la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont un rôle important à jouer pour faire en sorte que les femmes puissent jouir de leurs droits tant pendant les conflits que pendant les périodes de transition post conflictuelle.

Les réformes visant à renforcer l'Etat de droit comme le réexamen des textes législatifs fondamentaux et l'élaboration d'une Constitution, des accords de paix, les mécanismes de la justice transitionnelle et les programmes de réparations ou d'autres réformes d'après conflit doivent tenir compte des violations des droits économiques, sociaux et culturels des femmes aussi bien que de leurs droits civils et politiques, pour la raison aussi que ces droits sont intrinsèquement liés entre eux.

Dans son observation générale n° 18 (2005) sur le droit au travail, le comité explique que l'accès à l'emploi, en particulier pour les groupes marginalisés, ainsi que l'obligation d'éviter toute mesure entraînant une discrimination ou un traitement inégal dans le secteur privé comme dans le secteur public de personnes ou de groupes défavorisés sont des obligations fondamentales de l'État, auxquelles celui-ci ne peut donc déroger.

L'accès des femmes à la justice implique qu'elles jouissent du droit à l'égalité devant la loi, que des procédures garantissant un accès non discriminatoire à la justice soient en place et que les femmes aient effectivement accès aux voies de recours quand leurs droits ont été

violés. Ces droits sont inscrits dans le droit humanitaire international, notamment aux articles 2.3 (droit à un recours) et 26 (égalité devant la loi) du pacte international relatif aux droits civils et politiques.⁴³

Enfin, le contexte actuel d'insécurité, de retour des réfugiés juxtaposés à la prééminence des stéréotypes et cultes religieux ne sauraient garantir la sécurité foncière de la femme en terme d'accès et de contrôle aussi bien de la terre que des instances de décisions en la matière. De ce point de vue, la conceptualisation et la légitimation d'une approche de convention foncière féminine à travers un dialogue communal s'inscrivent à terme parmi les activités à mener au niveau des PDSEC. Une fois entérinée par les autorités communales, cette convention ne bénéficierait d'une certaine légitimité juridique que lorsqu'elles auront été signées avec les autorités coutumières. Ceci permettra d'inclure des textes juridiques et des dispositions nécessaires en termes de sécurisation foncière.

Cependant, un renforcement de l'encadrement juridique existant par le biais notamment d'une autre approche de la gestion des ressources naturelles intergénérationnelles comme l'explique Laure Singla⁴⁴ s'appuyant sur une gestion raisonnée au sens de transversale et d'anticipative des risques, s'avère indispensable. Nous entendons par gestion raisonnée comme étant une gestion visant à équilibrer durablement la pérennisation des ressources naturelles par une volonté commune et solidaire de leur utilisation équitable véritable.

⁴³ Les droits des femmes sont des droits de l'homme, NUDH, 2014, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-2_FR.pdf (consulté le 25/8/2020).

⁴⁴ Voir ce point : Laure SINGLA, *L'approche juridique contemporaine de la gestion des ressources naturelles mondiales*, droit, Université de Perpignan, 2016, français.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAGAYOKO N., SANGARE B. Ba Boukary, SIDIBE K., « Gestion des ressources naturelles et configuration des relations de pouvoir dans le centre du Mali : entre ruptures et continuité », *ASSN*, 2017.
- CAMARA B., *Évolution des Systèmes Fonciers au Mali : Cas du Bassin Cotonnier de Mali Sud : Zone Office du Niger et Région CMDT de Koutiala*, 2009.
- CARBONNIER J., « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L'année sociologique*, LVII, 1958, p. 3-17.
- DABIRE B., FERROUKHI L. et ONIBON A., *Pratiques locales et processus de décentralisation et de transfert de la gestion des ressources naturelles dans les pays d'Afrique de l'Ouest francophone*, étude FAO, 1999.
- DAHOU T., ELLOUMI M. et MOLLE F., « Appropriations et conflits autour des régimes d'accès aux ressources renouvelables », *Études rurales* [En ligne], 192 | 2013, mis en ligne le 24 février 2016, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/9877>; DOI:10.4000/etudesrurales.9877 (consulté le 4/9/20).
- DAHOU T. *et al.*, « Appropriations et conflits autour des régimes d'accès aux ressources renouvelables » Introduction, *Études rurales*, 2013/2 n° 192, p. 9-23, Éditions de l'EHESS | <http://www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2013-2-page-9.htm> (consulté le 16/7/2020).
- DIARRA A.B., *L'effectivité de la législation forestière au Mali*, Thèse de doctorat, spécialité : droit de l'environnement, option : population-environnement, Institut supérieur de formation et de recherche appliquée (ISFRA), Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB), 2018.
- Études les régimes fonciers, La parité hommes-femmes et l'accès à la terre* FAO, Rome, 2003.
- Etude de faisabilité du projet d'aménagement hydro agricole du périmètre de Sabalibougou : rapport d'étude d'impact environnemental et social du*

périmètre de Sabalibougou (Zone Office du Niger), Office du Niger Ségou, octobre 2009.

-GAROSCIO A., « Représentations sociales de l'insécurité en milieu urbain », dans *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale* 2006/1, n° 69, p. 33 à 46 <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-internationaux-de-psychologie-sociale-2006-1-page-33.htm> (consulté le 17/8/2020).

-GOETSCHER L. et PECLARD D., « Les conflits liés aux ressources naturelles. Résultats de recherches et perspectives », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-2 | 2006, mis en ligne le 18 décembre 2009, consulté le 7 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/>(consulté le 17/8/2020).

-JOHNSON H., « Les cadres stratégiques pour la consolidation de la paix », dans *Afrique contemporaine* 2004/1, n° 209, p. 7 à 21 <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2004-1-page-7.htm> (consulté le 7/9/20).

-LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? », dans *Mondes en développement* 2003/4, n° 124, p. 95 à 112 <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2003-4-page-95.htm> (consulté le 3/9/20) ;

-LAUFER J., « Entre égalité et inégalités : les droits des femmes dans la sphère professionnelle », dans *L'Année sociologique* 2003/1, Vol. 53, p. 143 à 173 <https://www.cairn.info/journal-l-annee-sociologique-2003-1-page-143.htm> (consulté le 25/78/2020).

-LASCOURMES P. et SEVERIN E., « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », in *Droit et société*, n° 2, 1986, p. 128.

-*Les droits des femmes sont des droits de l'Homme*, NUDH, 2014.

-MAQUESTIAU P., RYCKMANS H., « Population et développement : égalité de genre et droits des femmes », dans *Mondes en développement* 2008/2, n° 142, p. 67 à 82 <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2008-2-page-67.htm> (consulté le 25/78/2020).

-NAVEZ-BOUCHANINE F., « Le développement urbain durable : « best practice » ou leurre méthodologique ? » <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2007-4-page-101.htm> (consulté le 08/9/2020).

- OUMAROU I., *Femmes et développement local : analyse socio-anthropologique de l'organisation foncière au Niger : le cas de la région de Tillabéry*. Sociologie. Université Rennes, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00268039/document> (consulté le 25/78/2020).
- Politique de gestion des ressources naturelles et de l'environnement : Moyens d'existence résilients pour une utilisation durable des biens naturels*, octobre 2011.
- PLANÇON C., *Enjeu des droits fonciers dans la gestion des ressources naturelles*, <https://doi.org/10.4000/vertigo.9040> (consulté le 17/8/2020).
- OUMAROU I., *Femmes et développement local : analyse socio-anthropologique de l'organisation foncière au Niger : le cas de la région de Tillabéry*. Sociologie. Université Rennes, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00268039/document> (consulté le 25/78/2020).
- ROULEAU R., « L'insécurité urbaine : Un mal qui paralyse les femmes » <https://journals.openedition.org/teoros> (consulté le 17/8/2020).
- Rapport définitif : Etude sur la problématique de transfert de compétences en gestion locale des ressources naturelles au Mali*, août 2004.
- ROLAND P., « Ressources naturelles et conflits en Afrique subsaharienne (Natural resources and conflicts in Sub-Saharan Africa) », in *Bulletin de l'Association de géographes français*, 89^e année, 2012-1. -Risques et conflits. p. 34-53;doi:<https://doi.org/10.3406/bagf.2012.8243>, https://www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_2012_num_89_1_8243 (consulté le 3/9/20).
- REILLY, *Women's Human Rights*, et Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale no 30 (2013), par. 25 à 28. Voir aussi sa recommandation générale n° 23 (1997) sur les femmes et la vie politique et publique.), p. 113.
- SINGLA L., *L'approche juridique contemporaine de la gestion des ressources naturelles mondiales, droit*, Université de Perpignan, 2016.
- Table ronde : *L'accès des femmes à la terre en Afrique de l'Ouest: problématique et pistes de solutions au Sénégal et au Burkina Faso* Mbour | 2-4 juillet 2008.

Textes juridiques :

- Constitution du Mali de 1992.
- Loi n° 02-016 du 03 du juin 2002 fixant les règles générales de l'urbanisme.
- Loi n° 10 - 028 /P-RM du 12 juillet 2010 portant principes de gestion des ressources du domaine forestier national.
- Loi n° 93-08 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales modifiée par la loi n° 96-056 du 16 octobre 1996.
- Loi n° 95-034 du 12 avril 1995 modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998 et modifiée par la loi n° 98-66 du 30 décembre 1998 portant Code des collectivités territoriales en République du Mali.
- Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.
- Loi n° 95-004 du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières.
- Loi n° 95-032 du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture.
- Arrêté n° 95-2487/MDRE-SG déterminant les modalités de mise à feu précoce dans le domaine forestier de l'Etat et des collectivités territoriales.
- Décret n° 96-010/P/-RM fixant les modalités de classement et de déclassement des réserves piscicoles.
- Décret n° 96-11/P-RM déterminant la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement des conseils de pêche.
- Loi n° 044/DU 7 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.
- Loi n° 01 – 004 du 27 février 2001 portant charte pastorale en République du Mali.
- Loi n° 02-006 du 31 janvier 2002 portant Code de l'eau.
- Décret n° 02-315/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine.
- Ordonnance n° 00-27/P-RM du 22 mars 2000, portant Code domanial et foncier en République du Mali ratifiée par la loi n° 02-008 du 26 mars 2002.

- Loi n° 96-059 du 4 novembre 1996 portant création de communes.
- Loi n° 96- 050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.
- Loi n° 01- 076 du 18 juillet 2001, régissant les sociétés coopératives en République du Mali.
- Loi n° 95- 032 du 20/03/95 fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture.
- Décret n° 90-083 des 36 03/04/90 portant règlements du régime des eaux.
- Décret n° 2018-0079//P-RM du 29 janvier 2018 portant fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités en matière de gestion des ressources forestières et fauniques.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 19 décembre 1966 et ratifié par le Mali le 16 juillet 1974.
- Déclaration universelle des droits de l'homme 10 décembre 1948.
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) du 21 décembre 1988.
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) du 10 septembre 1985.
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 juillet 1974.
- Convention sur la diversité biologique du programme des Nations unies pour le développement (1992), ratifiée en 1994.
- Convention de Washington ou CITES ratifiée en 1994.
- Convention de Bonn concernant les espèces migratrices appartenant à la faune sauvage.
- Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau dite convention de RAMSAR.

**GENRE, PAIX ET SECURITE DANS LE DEVELOPPEMENT
LOCAL : CAS DU G5 SAHEL**

OUMAROUL Faroukou Ibrahim Mamadou,

La quête de développement auquel aspirent les pays du G5 Sahel¹ se trouve entachée et entravée par la complexité inhérente à cette région (enclavement, grandes étendues désertiques, réchauffement climatique, sécheresse, démographie galopante, porosité des frontières, pauvreté, etc.) et les défis multidimensionnels auxquels ils doivent faire face. L'un de ces défis a trait à l'extrémisme violent et à l'insécurité qui constituent un obstacle majeur au développement de la région.

En effet, depuis une dizaine d'années, les zones frontalières du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad connaissent une insécurité sans précédent où terrorisme et criminalité organisée transfrontalière se côtoient et s'entretiennent, avec des conséquences fâcheuses pour les populations concernées et l'ensemble de ces pays (on dénombre les victimes par milliers, les déplacés intra

¹ Le G5 Sahel désigne le groupe des cinq pays sahéliens (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad) faisant face aux mêmes défis sécuritaires, environnementaux et socioéconomiques et qui se sont réunis pour créer la force du G5 Sahel en février 2014 avec un secrétariat permanent à Nouakchott, en Mauritanie. La convention portant création du G5 Sahel, adoptée par les chefs d'État des cinq pays le 19 décembre 2014, énonce les objectifs principaux du G5 Sahel, consistant à garantir des conditions propices au développement et à la sécurité ; offrir un cadre stratégique d'intervention qui permette d'améliorer les conditions de vie des populations ; allier le développement et la sécurité soutenus par la démocratie et enfin promouvoir un développement régional inclusif et durable.

et inter pays par centaines de milliers et autant de personnes en situation d'urgence humanitaire permanente).

Malgré un taux de croissance moyen de 4,6 % pour ces cinq pays – contre 4 % pour les autres pays africains à faible revenu – entre 1990 et 2017², la pauvreté y touche 40 % de la population³. De fait, la région reste très vulnérable à ces nouvelles menaces sécuritaires de nature insidieuse⁴. La naissance de la double crise sécuritaire et politique au Mali en 2012 avec les résultantes que nous lui connaissons en est la parfaite illustration. Elle était en grande partie due à une mauvaise gouvernance, un trait caractéristique des pays de cette zone.

La mauvaise gouvernance serait l'un des principaux déterminants de la déstabilisation cyclique de nombre de pays de la sous-région sahéenne. Cette mauvaise gouvernance se révèle dans la marginalisation de pans entiers de la société en l'occurrence les femmes et les jeunes⁵ qui représentent pourtant la grande majorité de la population du G5 Sahel. Leur exclusion des processus de prise de décisions persiste, particulièrement du fait d'un grand nombre de

² S. KWASI, J. CILLIERS, Z. DONNENFELD, L. WELBORN et I. MAÏGA, *Perspectives pour les pays du G5 Sahel à l'horizon 2040*, Institut d'études de sécurité, rapport sur l'Afrique de l'ouest, novembre 2019, p.7.

³ Le ministre mauritanien et de l'Economie et des Finances, Moctar Ould DIAY, lors d'une rencontre régionale en 2018 à Nouakchott, in *La pauvreté touche 40% de la population des pays du G5 Sahel*, publié le 24 octobre 2018, consulté le 15 décembre 2020, <https://association-atr.com/developpement/la-pauvrete-touche-40-de-la-population-des-pays-du-g5-sahel/>.

⁴ M. ALEXANDRE, N. VERJEE et S. MOGARA, *Relever les défis de la stabilité et de la sécurité en Afrique de l'Ouest : Résumé*, Collection l'Afrique en développement. Washington, DC : La Banque mondiale, 2015.

⁵ Selon la Commission de l'Union africaine, les femmes et les jeunes sont particulièrement ceux qui souffrent le plus de l'inégalité entre les sexes et de la marginalisation sur le continent africain. Il importe de noter que les six autres aspirations de l'agenda 2063 ne peuvent pas être réalisées à moins de réaliser l'autonomisation des femmes et des jeunes prévue dans l'aspiration 6 ; en mettant en place des mécanismes et indicateurs sensibles au genre et de responsabilisation afin que les dirigeants africains honorent les promesses qu'ils ont faites, in Commission de l'union africaine, *Le genre en Afrique : fiche d'évaluation*, décembre 2015, p. 3

facteurs exogènes et endogènes qui creusent le fossé entre les dirigeants élus et leurs concitoyens, fragilisant ainsi les institutions⁶ de gouvernance et contribuant à exacerber les tensions sociales⁷.

L'accent devrait être mis sur le processus politique inclusif et le renforcement à tous les niveaux de l'appareil étatique, car la sécurité de l'Etat et celle du peuple se complètent mutuellement. Tous besoins insatisfaits, au plan social, politique ou économique, risquent en définitive, de provoquer des troubles populaires et générer malencontreusement une méfiance vis-vis du gouvernement en place, rendant ce dernier plus vulnérable face à toute menace d'origine aussi bien intérieure qu'extérieure⁸.

Pour regagner et asseoir sa légitimité et sa crédibilité auprès de ces populations marginalisées, il faudrait favoriser l'intégration politique et accroître l'efficacité des politiques publiques de développement, l'Etat se doit de s'adapter aux nouvelles mutations par le biais de stratégies inclusives et participatives faisant de la place à toutes les composantes de la société en particulier celle des femmes. Aussi, les rapports entre les institutions du centre et de la périphérie, doivent-ils être mieux clarifiés pour venir à bout du décalage entre les attentes de la population et les réalisations effectivement servies par les autorités publiques.

Il serait alors judicieux de se demander *en quoi l'approche participative de la femme et l'implication des pouvoirs locaux dans les processus de développement, contribuent-elles à rendre plus efficaces les politiques publiques en matière de la paix et de la sécurité ?*

⁶ Selon l'OCDE, dans la plupart de ces pays, la légitimité de l'Etat et du régime en place est constamment contestée, les exigences de redistribution des richesses économiques et de participation à la vie politique excèdent en permanence les capacités de l'Etat et mettent à rude épreuve les systèmes politiques avec leurs faiblesses.

⁷ M. AFFA 'A-MINDZIE, *Bâtir la paix et le développement au Sahel : vers une participation politique accrue des femmes et des jeunes*, traduit par Ch. Abel, New York : International Peace Institute, janvier 2015, p. 1.

⁸ OCDE, La sécurité en tant que facteur de développement, *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. n° 2, n° 3, 2001, p.145.

Il nous semble mieux indiqué de commencer par mettre en contexte la dimension sécuritaire au sein du G5 Sahel (I) pour une meilleure appréhension du sujet, avant d'aborder l'importance de l'intégration de l'approche genre dans les politiques de développement et de sécurité (II), tout en examinant le rôle prépondérant des pouvoirs locaux dans la paix, la stabilité et le développement durable (III). Enfin, un quatrième point sera consacré à quelques recommandations observées sur le terrain, et qui nous semblent utiles pour des politiques publiques plus appropriées (IV).

I. Le contexte sociopolitique et sécuritaire au niveau du G5 Sahel

Du point de vue de l'OCDE, la sécurité c'est la réunion d'un certain nombre de conditions faisant que les individus et les communautés vivent dans un climat de liberté, de paix et de stabilité, prennent pleinement part à la gestion des affaires publiques, bénéficient d'une protection de leurs droits fondamentaux et satisfont leurs besoins les plus élémentaires. Cette conception élargie de la sécurité trouve son sens dans la notion de « stabilité structurelle » laquelle englobe « plusieurs objectifs étroitement imbriqués ; à savoir la paix sociale, le respect des droits de l'homme, l'existence de forces militaires responsables et un développement économique et social à large assise, soutenu par des structures politiques dynamiques et représentatives, capables de gérer le changement et de régler les litiges de façon pacifique »⁹.

En ce qui concerne l'espace des cinq du Sahel, l'on est loin de cet idéal incarné par la « stabilité structurelle ». En effet, bien que d'importants moyens soient déployés pour garantir la sécurité, la stabilité et le développement durable, le contexte sécuritaire y prévalant montre à quel point les pays de la zone sont fortement précaires. Les facteurs de cette fragilité peuvent être liés à la conjoncture régionale et internationale qui y règne, mais aussi à la structure même de la société, ce qui rend inopérante toute politique sécuritaire nationale ou régionale. De ce fait, certaines régions périphériques et une grande partie de la population se trouvent

⁹ *Id.*, p. 145.

marginalisée, et donc exposée à davantage de danger. Parmi ces laissés-pour-compte, l'on dénombre les jeunes en situation de précarité et les femmes qui revendiquent une plus large intégration sociale notamment en matière d'emploi et de redistribution plus équitable des ressources nationales.

La crise socioéconomique qui en résulte, contribue à exacerber l'insécurité dans cette zone en proie à une intensification du trafic de drogue et de l'extrémisme violent, voire du terrorisme. S'y ajoutent, d'autres maux ayant trait à un sous-développement chronique, une insécurité alimentaire récurrente, des conditions climatiques calamiteuses et une migration clandestine risquée et dangereuse vers l'Europe. En outre, la fracture entre les citoyens et la classe dirigeante fragilise davantage le tissu social et freine les efforts de consolidation de la paix et de développement durables dans la région.

Par ailleurs, les femmes sont souvent oubliées après avoir occupé une place prépondérante avant les élections. En effet, les femmes en Afrique constituent dans une large mesure le principal soutien des hommes politiques lors des campagnes électorales. Dans cet esprit, les promesses électorales ne sont tenues qu'en partie ou pas du tout, et en conséquence la légitimité de l'Etat se confondant avec le gouvernement, s'en trouve gravement affectée. C'est cela qui explique l'affaiblissement continu des institutions publiques et leur échec à instaurer/restaurer une certaine cohésion sociale face à l'intensification des tensions montrant le besoin d'une participation effective des citoyens à la vie publique, en particulier les femmes pour une sécurité accrue et un développement durable au niveau local, national et régional¹⁰.

La marginalisation des femmes et leur exclusion de la sphère socioéconomique et politique, constituent un danger à la fois pour la sécurité et le développement qui ne peuvent être garantis qu'avec la participation et l'inclusion de toutes les forces vives de la nation. L'implication des femmes dans la prévention des conflits et les initiatives de paix à travers le Sahel et l'Afrique de l'Ouest représente une condition essentielle pour la paix, la stabilité et le développement

¹⁰ M. AFFA'A-MINDZIE, *op. cit.*, p. 3.

dans la région. Leur participation active est primordiale à la naissance de toute activité économique ou sociale productive, et à l'instauration d'un environnement favorable à la réduction de la pauvreté et de la cohésion sociale.

II. L'importance de l'approche genre dans l'élaboration et la mise en œuvre des initiatives publiques

Les femmes représentent environ 50,3 % de la population totale au Burkina Faso et au Tchad, 50 % au Mali et 49,7 % en Mauritanie et au Niger¹¹. Ces chiffres impressionnants démontrent l'importance de considérer les femmes comme des véritables agents économiques et les principaux leviers de l'économie domestique et du bien-être familial. Mais l'on constate que les femmes africaines et donc sahéliennes se heurtent à toute une série d'obstacles qui entravent la réalisation de leur plein potentiel, allant de pratiques culturelles restrictives et de lois discriminatoires à des marchés du travail très segmentés¹².

C'est là que le concept de « genre » tel que développé le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) prend tout son sens. Il s'entend comme « une stratégie qui veille à ce que les préoccupations et les expériences des hommes et des femmes soient prises en compte à tous les niveaux de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques et des programmes dans toutes les sphères de l'activité publique, économique et sociale¹³. »

Ces considérations prouvent de façon claire que la participation de la femme est primordiale si l'on veut créer une société dynamique, productive et plus à même de garantir paix et stabilité dans un monde en constantes mutations.

¹¹ Groupe de la Banque africaine de développement, *Autonomiser les femmes Africaines, Plan d'Action*. Indice de l'Egalité du Genre en Afrique 2015.

¹² *Ibid.*, p. 5.

¹³ Définition donnée dans le rapport du Conseil économique et social de l'ONU d'octobre 2003, www.ecosoc.org/rapportecosoc2003

Cependant, pour des considérations traditionalistes et patriarcales et dans un contexte socio-économique exclusiviste, la femme africaine a été et est encore victime d'une certaine discrimination quant à l'accès aux ressources nationales et à la prise des décisions, avec comme conséquences directes le ralentissement du processus de son développement mais aussi et surtout celui de la société africaine. Car faut-il le signaler, dans la plupart des pays en développement, les femmes constituent une main d'œuvre importante pour la production agricole. Ce qui leur confère une place de choix dans l'activité de sécurité alimentaire¹⁴. Aussi, sont-elles impliquées activement dans des associations axées sur des questions telles que l'éducation, la santé et le développement¹⁵.

Selon la Banque mondiale, la réalisation d'un développement durable exige la prise en compte des questions de genre et développement¹⁶. Le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), assure dans le même ordre d'idée que : « promouvoir l'égalité entre les sexes, c'est promouvoir aussi la croissance et le développement stable des systèmes économiques, ce qui comporte des avantages sociaux aussi bien qu'économiques au sens strict »¹⁷.

Le secrétaire général des Nations unies M. Ban Ki Moon disait en 2014 que : « les pays dans lesquels les femmes sont traitées sur un pied d'égalité avec les hommes jouissent d'une meilleure croissance économique. Les entreprises qui comptent les femmes parmi les dirigeants affichent de meilleurs résultats. Les accords de paix qui font intervenir des femmes

¹⁴ FAO, *Genre : politique et planification*, in *Genre : clé pour le développement et la sécurité alimentaire*, Rome : FAO, 1997, p. 26-31 cité par A. H. DOSSOU, ROAD (Réseau Ouest Africain de Documentation, d'information et de communication), *Dossier documentaire sur la question genre et développement*.

¹⁵ M. AFFA'A-MINDZIE, *op. cit.*, p. 8.

¹⁶ Banque mondiale, Extrait, *Réformes juridiques et institutionnelles visant à établir la parité hommes-femmes en Afrique francophone*, Washington : Banque mondiale, 1998, p. 1-11. Citation d'A. H. Dossou, ROAD (Réseau Ouest Africain de Documentation, d'information et de communication), *Dossier documentaire sur la question genre et développement*.

¹⁷ M. AFFA'A-MINDZIE, *idem*.

s'avèrent viables à plus long terme. Les parlements où siègent les femmes adoptent davantage de lois portant sur des questions sociales fondamentales comme la santé, l'éducation, la discrimination et les allocations familiales. »¹⁸

Avant lui, cette vérité a été partagée en 2003 par M. Koffi Annan, alors secrétaire général des Nations unies qui déclarait que « [...] la pleine participation des femmes donne des résultats immédiats : les enfants ou les familles sont en meilleure santé. Or, ce qui est vrai pour les familles l'est aussi pour les collectivités, et finalement pour le pays entier. »¹⁹

Malgré toutes ces contraintes et les obstacles qui sont les leurs, les femmes s'adaptent et développent une grande résilience qui leur permet de bien s'en sortir. Elles prennent conscience de leur potentiel et de leur capacité à conquérir leur autonomie. Même si elles restent encore minoritaires, ces femmes se battent contre les préjugés et pour leur liberté et n'ont pas peur de prendre tous les risques pour cela. On assiste ainsi à une transformation progressive de l'attitude des femmes dans leurs rapports avec les hommes et dans leurs rapports traditionnels de sujétion avec la société dans son ensemble. Cela n'induit pas nécessairement un rejet de la tradition mais plutôt une volonté de mettre l'accent sur les valeurs positives de cette tradition²⁰.

Au-delà de leur rôle primordial dans la construction d'une société résiliente et financièrement et économiquement stable, l'implication des femmes dans les initiatives de paix et de prévention des conflits, est une condition essentielle de la durabilité de la sécurité et du développement. En témoigne l'adoption de la résolution 1325²¹ sur les

¹⁸ Message adressé par le SG de l'ONU à l'occasion de la célébration de la Journée internationale de la femme 2014.

¹⁹ KOFFI Annan secrétaire général des Nations unies, Session des Nations unies sur le développement, 8 mars 2003.

²⁰ M. AFFA 'A-MINDZIE, *op. cit.* p. 8.

²¹ Adoptée le 31 octobre 2000, la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité est l'un des actes politiques les plus marquants de ces dernières années au niveau international. Cette résolution réaffirme non seulement la nécessité de faire respecter les droits des femmes en tant que victimes des conflits, mais également encourage les institutions, les mécanismes nationaux, régionaux et

femmes, la paix et la sécurité. Cette résolution en son paragraphe 1, demande instamment aux Etats membres des Nations unies : « de faire en sorte que les femmes soient davantage représentées à tous les niveaux de prise de décisions dans les institutions et mécanismes nationaux, régionaux et internationaux pour la prévention, la gestion et le règlement des différends²² ».

Dans le contexte particulier du Sahel, cette résolution « met en exergue l'impact disproportionné des conflits sur les femmes et les filles au Sahel et le nécessaire engagement des pays sahéliens pour leur protection. Elle souligne que les femmes sont acteurs de la construction d'une paix durable, tant au niveau local au sein des communautés, qu'au niveau national dans les instances décisionnelles. Elle rappelle l'obligation des États de mettre fin à l'impunité et de poursuivre en justice les responsables de violence sexuelle et d'exactions. Elle enjoint à systématiser une approche d'égalité de genre et sexospécifique et souligne l'importance de prendre en compte la voix, les capacités et les initiatives des femmes dans la prévention et la solution des conflits, leur médiation et la consolidation de la paix »²³.

L'on retient qu'en plus de leur participation active dans ces processus, la représentativité des femmes est une étape décisive vers la matérialisation des droits de la femme, car elle permet non seulement de donner le pouvoir aux femmes mais aussi d'agir directement sur les programmes, projets et politiques de développement, les processus de paix et mécanismes de résolution

internationaux pour la prévention, la gestion et le règlement des différends à faire en sorte que les femmes y soient davantage représentées.

²² Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU paragraphe 1 ; www.un.org/S/Res1325/2000

²³ Extrait de la déclaration de l'Alliance Sahel sur la mise en œuvre de la résolution un 1325 –femmes, paix et sécurité– au Sahel prononcée par la ministre espagnole des Affaires étrangères, de l'Union européenne et de la Coopération en sa qualité de présidente de l'Assemblée générale de l'Alliance Sahel le 14 décembre 2020, <https://www.alliance-sahel.org/actualites/declaration-de-lalliance-sahel-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-resolution-un-1325-femmes-paix-et-securite-au-sahel/>.

des conflits, ce qui rend impératif la prise en compte des besoins spécifiques des femmes²⁴.

Par-delà la nécessité de la présence et de la participation actives des femmes dans les initiatives destinées à la consolidation de la sécurité et du développement, force est de constater que d'énormes efforts restent à fournir pour qu'elles atteignent leur plein potentiel.

A ce propos, Mme Ph. Mlambo-Ngcuka, directrice exécutive de l'entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, ONU-Femmes, a déclaré que « les progrès sont trop lents, la volonté politique pas assez forte », sans compter que les reculs sur les besoins des femmes menacent les progrès réalisés. Selon elle, les changements ne sont pas à la hauteur des besoins. « Il y a un fossé entre les mots et les actes, et ce fossé doit être comblé », dans le contexte où des liens sont clairement établis entre l'inégalité de genre et la propension des sociétés aux conflits, et entre la participation des femmes et la paix durable. En dépit de cette réalité, l'on assiste, à une tendance d'exclusion des femmes dans les institutions et les processus de paix. Pire encore, la violence misogyne est en augmentation, tandis que la violence politique cible les femmes et que la violence sexuelle continue d'être utilisée comme une arme de guerre et de terreur²⁵.

S'agissant du cas spécifique du Sahel, François Delattre affirmait que « seule une action intégrée sur les plans politique, sécuritaire, du développement, et des droits des femmes est à même de favoriser une stabilisation durable au Sahel ». Prenant l'exemple du Mali, il a considéré que « la résolution durable de la crise dépend d'une implication de l'ensemble de la société malienne, notamment des femmes, qui doivent être impliquées au sein du gouvernement mais aussi au Parlement et au niveau local. C'est pourquoi la France et

²⁴ M. R. RIRANGAR, « Genre et conflits : l'effectivité de la résolution 1325 de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité », sous la direction de J.-P. JOUBERT, Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), Thèse soutenue le 28/10/2016, p. 101.

²⁵ Conseil de sécurité, *Les femmes et la paix et la sécurité : le Conseil de sécurité est appelé à passer des mots aux actes en appliquant « pleinement » ses propres résolutions*, 29 octobre 2019, CS/13998, <https://www.un.org/press/fr/2019/cs13998.doc.htm>.

l'Allemagne soulignent l'importance de la participation des organisations de femmes maliennes dans la mise en œuvre de l'accord de paix. »²⁶

En définitive, dans la mesure où elles contribuent dans une large mesure à la construction de l'avenir (les faits l'ont prouvé), c'est d'elles que dépendront les perspectives de paix et de développement de la sous-région. Toute initiative qui se veut efficace doit absolument leur réserver une place de choix à la fois en tant que bénéficiaires et en tant qu'acteurs clés dans tout le processus. Cela prévaut pour les stratégies régionales, nationales et celles des collectivités locales dont le rôle s'avère stratégique en matière de développement et de sécurisation.

III. Les collectivités locales dans le processus de développement et de sécurité

L'OCDE a établi que les mesures visant à améliorer la sécurité et celles destinées à favoriser le développement se renforcent mutuellement²⁷. Aucun développement n'est possible si la sécurité n'est pas garantie et le sous-développement a tendance à exacerber l'insécurité. Aussi, l'on ne peut parler de sécurité et de développement sans mentionner le rôle prépondérant des collectivités locales dont le développement se reflète au niveau national.

Parlant du développement local, entendu comme une démarche globale de mise en mouvement et en synergie des acteurs locaux pour valoriser les ressources humaines et matérielles locales, il ouvre des perspectives aux initiatives locales et collectives auxquelles chaque membre de la communauté peut fournir sa contribution. Le local devient alors « le symbole des espaces d'autonomie associés aux

²⁶ Conseil de sécurité, *Femmes, Paix et Sécurité dans la région du Sahel*, Intervention de M. François DELATTRE, représentant permanent de la France auprès des Nations unies 10 juillet 2018, publiée le 27 décembre 2018. URL : <https://onu.delegfrance.org/Femmes-Paix-et-Securite-dans-la-region-du-Sahel-une-priorite-fondamentale>.

²⁷ OCDE, « La sécurité en tant que facteur de développement », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. n° 2, n° 3, 2001, p. 140.

identités et aux solidarités des citoyens »²⁸. Cette expérience d'autonomie locale appliquée ou réalisée sur toute l'étendue du territoire revient à garantir par extension une autonomie nationale.

De la même manière que le développement local contribue au développement national, « pour garantir la pleine mise en œuvre des politiques de sécurité au niveau national, des initiatives doivent être entreprises au niveau local. De plus, des commissions de sécurité de niveau local, par exemple, peuvent apporter un tribut capital aux politiques de sécurité de niveau national en s'assurant qu'elles reflètent bien les réalités et les priorités locales en matière de sécurité. L'expérience montre l'extrême importance que revêtent les analyses et stratégies localement exécutées pour garantir le traitement efficace des insécurités au niveau communautaire »²⁹.

Pour ce qui est du G5 Sahel, une région avec d'énormes potentiels, mais dont les institutions ont parfois du mal à contrôler et à contenir les violences, l'insécurité et le sous-développement qui y prévalent tant les territoires sont vastes et les moyens limités, une élite de proximité qui serait plus à même d'apporter des solutions locales à des problèmes locaux est plus que nécessaire. Surtout au vu du caractère très évolutif des mutations socio-économiques, politiques et sécuritaires et la difficulté qu'ont les autorités nationales à assurer leur responsabilité régaliennne posant un problème quant à leur légitimité et leur efficacité. C'est dans cette optique que la décentralisation comme nouvelle méthode de gouvernance locale s'est proposée comme une alternative pour soulager l'Etat.

Toutefois, l'on constate une forme de dépossession de l'Etat face aux pressions extérieures. Car, non seulement les grands bailleurs de fonds peuvent dicter (avec l'ajustement structurel notamment) les comportements et les politiques économiques, mais aussi, pour leur part, les organisations non gouvernementales (ONG), avec la capillarité des différents projets de développement, mobilisent à elles

²⁸ M.-G. NGABONZIMA, *Le rôle de la microfinance dans l'autonomisation et la participation active des femmes au développement local au Rwanda*, Université du Québec À Rimouski, septembre 2009 p. 24.

²⁹ *Idem*, p. 13.

seules des budgets supérieurs à ceux de certains pays moins avancés (PMA)³⁰.

Cependant, le rôle de régulateur des collectivités territoriales apparaît en tant que double interface vis-à-vis de l'Etat et du niveau local. L'espace administratif issu des politiques de décentralisation *pourrait* s'avérer pertinent *via* son double rôle de coordination horizontale (coordonner les divers projets et les acteurs locaux) et verticale (vis-à-vis de l'Etat, des bailleurs et autres acteurs). Il s'ensuit que ce nouvel espace administratif que constituent les collectivités territoriales pourrait, grâce à l'existence de cette double régulation horizontale et verticale, être un moyen de "sauver l'Etat", même si le risque existe que ces collectivités territoriales ne deviennent à leur tour des mini-Etats. Soulignons néanmoins que l'existence de ces collectivités territoriales en tant qu'espace public infranational pertinent est certes un facteur facilitateur du développement, il n'en constitue jamais un garant³¹.

Le fait d'assurer les services et de promouvoir le développement durable au niveau local ne favorise pas pour autant la paix de manière intrinsèque. En effet, il ne faudrait pas supposer que les acteurs locaux répondent toujours aux besoins locaux de manière équitable, car les structures de gouvernance locales peuvent être aux mains d'élites corrompues ou représentant des intérêts étroits, auquel cas les services assurés favorisent certains groupes plutôt que d'autres. En outre, il arrive souvent que les collectivités locales n'aient pas assez de moyens financiers, techniques ou humains pour répondre aux attentes de la population ou que la loi ne leur confère pas un pouvoir suffisant pour le faire. L'incapacité à répondre aux besoins ou aux attentes de la population peut fragiliser la paix, comme l'ont montré les vastes mouvements de protestation locaux qui secouent régulièrement l'Afrique du Sud. Il faut donc que la décentralisation s'accompagne d'un important transfert d'autorité, de responsabilités et de ressources

³⁰ F. LELOUP, L. MOYART, B. PECQUEUR, « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? », *Mondes en développement*, vol. n° 124, n° 4, 2003, p. 95-112.

³¹ *Idem.*

aux administrations locales, ainsi que de mécanismes garantissant la redevabilité des prestataires de service locaux³².

En tous les cas, les politiques de décentralisation et de déconcentration ont de nombreux avantages, que ce soit dans la consolidation et le maintien de la paix et la sécurité ou dans la facilitation du développement durable, à condition d'associer davantage les citoyens et plus particulièrement les femmes et les jeunes à la gestion locale et que les principes de la bonne gouvernance soient respectés. Elles permettent de responsabiliser les acteurs locaux, d'accroître la transparence et d'améliorer la qualité des services fournis localement. Les efforts de développement local accompagnés de la participation politique au niveau local, permettent d'éviter la création des tensions entre les élites locales et les communautés et donc de garantir une cohésion sociale nécessaire pour un développement et une sécurité durables.

IV. Recommandations

Les volets précédents nous ont permis d'appréhender la grande fragilité et la vulnérabilité des pays sahéliens et ouest-africains qui font face à un sous-développement chronique et une insécurité latente, et la grande importance d'impliquer les femmes dans les initiatives de développement et à connotation sécuritaire, sans oublier le rôle primordial de collectivités territoriales dans le développement local.

Les hommes et les femmes vivent différemment les conflits tant en tant que victimes qu'en tant qu'acteurs de violences. Toutefois, dans la plupart des pays, le contrôle des processus de paix reste très largement entre les mains des hommes. C'est la raison pour laquelle ces processus échouent assez fréquemment. D'où l'absolue nécessité

³² D. OLOWU et J. S. WUNSCH, *Local Governance in Africa : The Challenges of Democratic Decentralization* [Boulder (Colorado) : Lynne Rienner Publishers, 2004] in International Peace Institute (IPI), « Le rôle de la gouvernance locale dans la pérennisation de la paix » février 2018, p. 3. URL : https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/06/IPI-E-RPT-Role-of-Local-Governance_French.pdf

de tenir compte de ces différences lors de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des programmes pour que les femmes puissent participer aux processus de paix et à la reconstruction de sociétés déchirées³³.

D'un autre côté, la pérennisation de la paix à grande échelle commence souvent par de petites actions concrètes au niveau local. Mais les efforts locaux de consolidation de la paix ne sont généralement pas viables par eux-mêmes, car les dynamiques locales déterminant le conflit et la paix sont inextricablement liées aux dynamiques nationales.

Conscient de ces limites et lacunes de part et d'autre, nous proposons les recommandations suivant qui pourraient contribuer à construire une paix et un développement durables :

D'une part, le cercle d'exclusion contre les femmes doit être brisé ; la prise en compte de la dimension du genre aux niveaux national et institutionnel dans les politiques de sécurité et de développement social doit être systématique ; des synergies doivent être établies avec les partenaires régionaux et internationaux pour renforcer les capacités des femmes et favoriser le partage des expériences et des bonnes pratiques ; de plus grands efforts doivent être entrepris pour une mise en œuvre effective des projets et programmes de microfinances destinés aux femmes, les textes légaux existants sur la promotion et à l'autonomisation de la femme doivent être appliqués. En ce sens, le plan stratégique³⁴ de la plateforme des femmes du G5

³³ P. BARANDUN, *Genre et développement de la paix*, Direction du développement et de la coopération, DDC Section Prévention et transformation des conflits, COPRET, Berne, décembre 2005, p. 2.

³⁴ La mission principale de ce plan étant de « contribuer à la prise en compte du genre et des priorités spécifiques des femmes y compris les filles à tous les niveaux dans les pays du G5 Sahel pour un développement harmonieux, sécurisé, équitable, inclusif et durable dans la région du Sahel », il couvre la période de 2020 à 2024 et s'articule autour de cinq orientations stratégiques à savoir : la prévention et la gestion des conflits, la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent ; la protection des femmes et des filles contre toutes formes de violences ; la promotion du *leadership* et la participation des femmes et des filles à la gouvernance politique et administrative ; la résilience

Sahel, finalisé et validé le 17 décembre 2019 à Ouagadougou par les ministres en charge des questions de genre et dont l'objectif vise « un Sahel sécurisé, de paix et de justice pour un développement équitable inclusif et durable ou le leadership des femmes est affirmé » doit être renforcé priorisé ; des programmes de sensibilisation doivent souligner l'importance du rôle des femmes dans la prévention de conflits et la consolidation de la paix et des efforts entrepris pour une mise en œuvre effective de l'agenda sur les femmes, la paix et la sécurité, tels que spécifiés par la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU et les résolutions suivantes.

Pour ce qui est des collectivités territoriales, le désenclavement des régions sahéliennes reculées doit être priorisé à travers un investissement inclusif ; des moyens financiers suffisants doivent être mis à la disposition des collectivités territoriales et une grande marge de manœuvre doit leur être accordée ; le rôle spécifique du secteur privé doit être reconnu, ce secteur pouvant établir un partenariat avec les gouvernements aux niveaux central et local afin d'élargir les débouchés en matière d'emploi, faire diminuer la pauvreté et apaiser les tensions sociales ; l'appropriation locale des politiques de sécurité de niveau national doit être instaurée ; la responsabilité, la transparence et la durabilité doivent être renforcées ; la bonne gouvernance au niveau local et la participation effective dans l'élaboration de politiques de sécurité et de développement doivent être encouragées ; les expériences de gouvernance locale qui ont montré leur efficacité dans l'un des pays doivent être partagées et répliquées par les autres.

*

**

Les femmes font partie des acteurs clés de la vie sociale. Leur implication aux processus politiques nationaux et régionaux rend ces dernières plus efficaces et efficientes. D'où la nécessité d'éradiquer

et le relèvement économique des femmes et des filles dans les zones de conflits et enfin la coordination, le suivi-évaluation et la capitalisation.

toutes les contraintes qui les empêchent d'y prendre part pleinement. À cet égard, des approches globales et inclusives associant le développement de l'individu au développement des communautés doivent être poursuivies afin de vaincre les résistances face à l'autonomisation des femmes et leur participation à la vie publique.

Par ailleurs, la participation des autorités locales et coutumières dans le processus est à encourager avec un accent particulier sur le rôle des sages et des leaders religieux et traditionnels, dont l'influence peut contribuer à une gouvernance inclusive et une certaine cohésion sociale garante de la paix et la sécurité favorables au développement dans toutes ses dimensions.

En définitive, un dispositif efficace en matière de sécurité et de développement privilégie la participation et l'implication de toutes et de tous au niveau local, national et régional. Il donne à chaque individu (homme, femme, jeune) et à chaque entité (nationale et locale) la possibilité de contribuer aux initiatives économiques et sécuritaires de leur pays. Une collaboration active de chacun, en rapport avec ses atouts et ses responsabilités, à l'élaboration des objectifs communs et à la mise en œuvre des moyens de les atteindre permet d'y parvenir.

BIBLIOGRAPHIE

- AFFA'A-MINDZIE M., *Bâtir la paix et le développement au Sahel : vers une participation politique accrue des femmes et des jeunes*, traduit par Christiane Abel, New York : International Peace Institute, janvier 2015.
- ALEXANDRE M., VERJEE N. et MOGAKA S., « *Relever les défis de la stabilité et de la sécurité en Afrique de l'Ouest : Résumé.* » Collection l'Afrique en développement. Washington, DC : La Banque mondiale, 2015.
- Banque mondiale, Extrait, *Réformes juridiques et institutionnelles visant à établir la parité hommes-femmes en Afrique francophone*, Washington : Banque Mondiale, 1998, p. 1-11.
- BARANDUN P., *Genre et développement de la paix*, Direction du développement et de la coopération, DDC Section Prévention et transformation des conflits, COPRET, Berne, décembre 2005.
- Conseil de sécurité, *Femmes, Paix et Sécurité dans la région du Sahel*, Intervention de M. François DELATTRE, représentant permanent de la France auprès des Nations unies 10 juillet 2018, publiée le 27 décembre 2018. URL : <https://onu.delegfrance.org/Femmes-Paix-et-Securite-dans-la-region-du-Sahel-une-priorite-fondamentale>.
- Conseil de sécurité, *Les femmes et la paix et la sécurité : le Conseil de sécurité est appelé à passer des mots aux actes en appliquant « pleinement » ses propres résolutions*, 29 octobre 2019, CS/13998, <https://www.un.org/press/fr/2019/cs13998.doc.htm>.
- DIALLO M., GWENOLA P.-R. et YAHYI J., « *Femmes, Gouvernance endogène et Prévention des conflits en Afrique de l'Ouest* », Rapport de synthèse réalisé par l'Unité gouvernance, dynamique des conflits, paix et sécurité chef d'unité, le club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE, octobre 2006.
- FAO, *Genre : politique et planification*, in *Genre : clé pour le développement et la sécurité alimentaire*, Rome : FAO, 1997, p. 26-31.

- Groupe de la Banque africaine de développement, *Autonomiser les femmes africaines*, Plan d'Action : Indice de l'Egalité du Genre en Afrique 2015.
- International Peace Institute (IPI), *Le rôle de la gouvernance locale dans la pérennisation de la paix*, février 2018. URL : https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/06/IPI-E-RPT-Role-of-Local-Governance_French.pdf
- LELOUP F., LAURENCE M. et BERNARD P., « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? », *Mondes en développement*, vol. n° 124, n° 4, 2003, p. 95-112.
- NGABONZIMA M.-G., *Le rôle de la microfinance dans l'autonomisation et la participation active des femmes au développement local du Rwanda*, Université du Québec à Rimouski, Département sociétés, territoires et développement, 2009.
- OCDE, *La sécurité en tant que facteur de développement*, *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. n° 2, n° 3, 2001.
- RIRANGAR A. R.. *Genre et conflits : l'effectivité de la résolution 1325 de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité*, sous la direction de Jean-Paul Joubert. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3). Thèse soutenue le 28/10/2016.

- VI -

LES MECANISMES LOCAUX DE RESOLUTION DES CONFLITS

LES MECANISMES LOCAUX DE RESOLUTION DES CONFLITS

Gaspard ALOFA,
doctorant à l'Université d'Abomey Calavi

Lorsque des personnes physiques ou morales, locales ou étatiques, coopèrent, peu importe leur nature. Il est normal que certaines aient des intérêts différents des autres. La divergence ou l'incompatibilité de ces derniers fait naître des conflits. Ces conflits appelés à être réglés soit selon les modes traditionnels, étatiques ou soit par alternance, n'épargnent guère un aspect. En effet, dans les communautés avec une stratification sociale structurée et développée comme les royaumes, c'est la cour royale qui fait office de tribunal (spécial sans recours), contrairement aux communautés sans stratification sociale non structurée où c'est l'arbre à palabre regroupant les anciens (chef du village, chef de culte, chef de terre et notables) qui tranchent les conflits. Même si aujourd'hui, de nouveaux mécanismes ont vu le jour, les autres existants n'ont pas encore perdu de la valeur. Les mécanismes locaux jouent ainsi un rôle primordial dans le cadre de la prévention et de résolution des conflits.

Les conflits sont comme des petites plaies qui se développent peu à peu et, à ne pas vite les soigner, ils peuvent devenir des grandes guerres. Les conflits sont une réalité inéluctable, ils surviennent lorsque des individus poursuivent des objectifs opposés ou incompatibles¹. Un conflit implique des pensées (idées), des émotions (sentiments et perceptions) et des actes (comportement). Le thème "conflit" (*conflictus* en latin qui signifie choc, heurt), selon le dictionnaire *Larousse* désigne une opposition de sentiments,

¹ Antonia ENGEL, « Les techniques de négociation et de médiation appliquées à la gestion des ressources naturelles », FAO, Rome, 2006, 250 p.

d'opinions entre des personnes ou des groupes ou également une lutte armée entre deux ou plusieurs Etats². Sur le plan juridique, il existe plusieurs sorte de conflits (conflit collectif de travail qui désigne un différend mettant en jeu un intérêt collectif, qui oppose un ou des employeurs à un groupe de salariés ; conflit international qui désigne une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre Etats ; conflit de qualification qui désigne une discordance entre les qualifications d'une même institution données par des systèmes juridiques différents).

On peut distinguer les conflits juridiques (ceux qui portent sur l'application ou l'interprétation du droit positif), des conflits politiques (ceux dans lesquels une des parties demande une modification du droit positif)³ ; des conflits entre agriculteurs et éleveurs ; des conflits transfrontaliers etc. pour ne citer que ceux-là. A propos de ces différentes définitions ou significations de la notion de conflit, il faut souligner qu'elles ont un sens commun (désaccord) malgré la diversité des sources. Nous pouvons dire que tout conflit quelle que soit sa nature est un désaccord, une mésentente, un affrontement entre des sujets⁴. Une fois que ces conflits naissent, il faut trouver des mécanismes appropriés pour les traiter. Ainsi, un mécanisme selon *Larousse* est une combinaison d'organes ou de pièces disposés de façon à obtenir un résultat déterminé⁵ ; il est aussi un processus par lequel on peut aboutir à un résultat. Les mécanismes locaux désignent maintenant, les processus que peuvent mettre en œuvre les acteurs à la base pour obtenir un résultat déterminé.

Parler des mécanismes locaux de résolution des conflits reviendra à examiner les procédures mises en œuvre par les acteurs de la chaîne locale (les chefs traditionnelles, les autorités décentralisées, ...) pour résoudre les différends, les désaccords, les mésentes, les

² *Larousse, nouveau dictionnaire français*, édition de 2006, p. 312.

³ Il s'agit de plusieurs sortes de conflits énumérés dans le *Lexique des termes juridiques* 14^{ème} édition Dalloz 2003 à la p. 139. On note diverses sortes de conflits juridiques qui dans tous les cas portent quand même sur des griefs de divergence.

⁴ Définition croisée de diverses sources.

⁵ *Larousse, nouveau dictionnaire français*, édition de 2006, p. 924.

affrontements entre des personnes ou des groupes de la société. Ces mécanismes sont différents de ceux étatiques qui, de leur côté, relèvent parfois des juridictions. Existe-t-il un moyen déterminé, efficace pour régler un conflit ? Cette question à laquelle il sera difficile de répondre, va nous permettre à travers cet article de voir dans un premier temps l'importance des mécanismes locaux (**I**) avant d'analyser les diverses formes qui peuvent être mise en œuvre pour prévenir ou résoudre les conflits (**II**).

I. L'importance des mécanismes locaux

Parlant de l'importance des mécanismes locaux de résolutions des conflits, je veux montrer en quoi ces mécanismes sont mieux que ceux de niveau étatique. D'abord il faut souligner le rapprochement ou le caractère de proximité qui caractérise ces mécanismes (**A**) et le caractère non coûteux de ces mécanismes (**B**).

A. La proximité des instances locales

La résolution d'un conflit auprès des leaders d'opinions (tribunal de conciliation), contribue à renforcer non seulement les liens de familiarité (car étant considéré comme une instance familiale où les fils en désaccords se retrouvent pour laver le linge sale) mais aussi à éviter des problèmes qui peuvent se transmettre de génération en génération. Porter un conflit devant un tribunal étatique au regard de l'origine et des acteurs qui y siègent, c'est faire connaître l'affaire à des personnes étrangères qui du coup accèdent aux secrets des protagonistes. Ce qui est une honte en milieu culturel et quel que soit l'issue du jugement, les liens des personnes en présences en prennent un coup. Il permet très bien de s'assurer, quelle que soit la nature du conflit, que les voies sont définitivement épuisées et que toujours le conflit persiste avant de penser aux mécanismes étatiques. Ces mécanismes locaux bien qu'ils puissent se révéler efficaces ne nécessitent pas un grand coût financier.

B. L'absence de coût financier

Comparativement aux mécanismes étatiques qui nécessitent de grands coûts financiers (les divers frais de justices, les frais liés au choix d'avocats, les frais de corruptions, les frais de déplacements répétés devant les juridictions...), les mécanismes locaux ne nécessitent pas d'importants moyens financiers. Ceux-ci sont parfois réduits aux petits déplacements et aux petits frais de cadeaux après résolutions et de même non obligatoires. Une fois l'entente trouvée devant ces instances locales, les parties ne sont pas obligées de verser une somme. Celles de bonne foi peuvent le faire afin de garantir la pérennité des liens pour de conflit futur. Même si les résolutions issues de ces instances locales sont non contraignantes, la démarche de sagesse ou même le caractère de sagesse qu'elles portent font que les parties s'entendent le plus souvent très vite. Mais il faut noter que l'absence de coûts financiers ne s'applique pas nécessairement à tous les types de conflits, car ceci dépend de la taille du conflit et de la capacité des personnes en opposition. Vue l'importance de ces mécanismes ils sont de diverses formes.

II. Les diverses mécanismes locaux de résolution des conflits

Loin d'être juridique, il existe plusieurs formes locales pour prévenir ou régler les conflits. Ici, l'accent sera mis sur le système coutumier de gestion des conflits (A) et les modes alternatifs de gestion des conflits (B).

A. Le système coutumier de résolution des conflits

Un grand nombre de stratégies et de techniques coutumières de gestion et de résolution des conflits ont été mises au point par les communautés au fil des ans. Ces techniques présentent de nombreuses similitudes malgré la diversité des contextes culturels : la négociation, la médiation et l'arbitrage sont des pratiques communes, ainsi que certaines mesures coercitives telles que la pression du groupe, les commérages, l'ostracisme, les sanctions surnaturelles et la violence. Le succès de ces stratégies coutumières dépend souvent des

capacités des autorités traditionnelles à faire appliquer les décisions. D'autres catégories d'acteurs locaux interviennent également pour gérer ces conflits. Il s'agit d'une part, des institutions traditionnelles comme les maîtres de la terre, et d'autre part, des représentants de l'administration de l'État, notamment les fonctionnaires locaux⁶. Mais lorsque l'autorité des groupes de l'élite traditionnelle s'affaiblit, leur capacité de rendre une décision ou de la mettre en exécution peut aussi diminuer. L'institutionnalisation des pratiques coutumières dans des cadres juridiques nationaux plus généraux pourrait être un bon point de départ pour renforcer les capacités qu'ont les autorités traditionnelles de résoudre les conflits. En dehors de ce mécanisme, il y en a aussi d'autres comme les modes alternatifs.

B. Les modes alternatifs de résolutions des conflits

À côté des systèmes coutumiers, il existe aussi d'autres méthodes, dites modes alternatifs de gestion des conflits (MAGC). La gestion participative des conflits encourage la prise de décisions conjointe et tente d'amener les parties opposées dans un conflit à conclure un accord volontaire, avantageux pour tous. Ces systèmes sont nés en partie en réaction contre les styles de gestion des conflits basés sur le pouvoir ou sur un règlement judiciaire, qui produisent l'un et l'autre des gagnants et des perdants. Comme la gestion participative des conflits repose sur des accords volontaires, ceux-ci ne sont appliqués que si les parties le veulent bien. Des tierces parties peuvent faciliter le processus, mais elles ne peuvent rien imposer aux parties. La gestion participative des conflits est surtout efficace lorsque le rapport des forces entre les parties en cause est à peu près équilibré.

Il est important de sélectionner une stratégie adaptée à la résolution du conflit dont on s'occupe. Il n'y a pas d'approche unique efficace dans tous les cas. Les circonstances d'un conflit et, par voie de conséquence, les obstacles à une entente, varient d'un cas à l'autre. Un conflit peut faire intervenir un grand ou un petit nombre de parties

⁶ Sten HAGBERG, « A l'ombre du conflit violent », *Cahier d'études africaines*, édition EHESS n° 161, 2000, p. 45-72.

avec des pouvoirs différents. Le problème peut être plus ou moins urgent et les parties prenantes plus ou moins impliquées sur le plan émotionnel.

Cet article présente différentes stratégies et approches de gestion des conflits. Il n'existe pas de stratégie ou d'approche parfaite pour gérer les conflits dans le contexte où ces conflits ont de diverses origines et aussi de natures divergentes. Toutefois, les MAGC ont été préconisés dans ce contexte, car ils encouragent la recherche d'un consensus entre de multiples parties prenantes, et peuvent conduire à des résultats acceptables pour tous et par conséquent plus durables. Mais il faut aussi noter le caractère non négociable de certains conflits, lorsque certaines parties prenantes refusent de s'engager dans des négociations⁷.

⁷ Les grandes disparités de pouvoir entre les parties prenantes, qui réduisent les chances qu'ont les groupes les plus faibles de parvenir à un règlement adapté à leurs intérêts et à leurs besoins.

L'EFFECTIVITE DES MECANISMES LOCAUX DE RESOLUTION DES CONFLITS AU MALI : L'EXEMPLE DU SANANKUNYA

Cheick Ibrahima CISSE,
doctorant à l'Université de Bamako

Le Mali, pays sahélien situé au cœur de l'Afrique de l'ouest, couvre une superficie de plus 1 241 238 km²¹. Entouré par sept Etats : le Burkina Faso, le Niger, le Sénégal, la Mauritanie, la Côte d'Ivoire, l'Algérie. Il partage avec ceux-ci plus de sept mille kilomètres de frontières. Pays d'une longue et riche civilisation dont il hérite des grands empires et royaumes qui ont marqué pendant longtemps l'histoire de l'Afrique au sud du Sahara. Parmi ces grands empires et royaumes nous pouvons citer le Ghana, le Mandingue, le Songhoï, le Kaarta, le KénéDougou, le Macina, le royaume bambara de Ségou...

Ces empires et royaumes dont hérite le Mali actuel ont légué à ce pays un flambeau qui demeure une identité propre : c'est la culture de la paix, de la tolérance et de l'entraide. Le Ghana, premier empire noir au sud du Sahara, fut créé au III^{ème} siècle avant Jésus Christ par les Soninkés. Il s'étendait entre la mer et le Sahara. Les leaders de cet empire (les Soninkés : Cissé) avaient mis en place un modèle d'organisation sociale fondé sur la culture de la paix entre les peuples d'ethnies et de races différentes. Après l'effondrement du Ghana qui a régné pendant douze siècles, naît l'empire mandingue. Recouvrant les mêmes territoires du Ghana, le Mandingue a connu la célébrité avec Soundjata Kéita (roi aux noms multiples). Cet empire était organisé selon un modèle conçu autour de l'empereur dont les provinces avaient à leur tour des chefs. En 1236 sous la responsabilité de

¹ *Atlas de l'Afrique (Mali)*, Les éditions Jeune Afrique juillet 2010.

Soundjiata Kéita (l'empereur) les douze tribus mandingues se sont réunies pendant huit jours à kurukanfouga pour doter l'empire d'une charte appelée « la charte de kurukanfouga ». Première du genre en Afrique, la charte est considérée comme une sorte de Constitution à laquelle les signataires doivent du respect. Elle comprenait 44 articles qui prenaient en compte tous les aspects de la vie sociale. Elle dispose, dans son article n° 7 : « Il est institué entre les Mandenkas le sanankunya ou cousinage à plaisanterie... Aucun différend, né entre groupes ne doit dégénérer, le respect de l'autre était la règle »². Cet article prévoyait déjà un mode de règlement pacifique des différends qui pouvaient naître entre les différentes communautés de l'empire.

Le Songhoï, né des cendres du Mandingue, a vite récupéré les terres et les communautés que composait le mandingue. Les us et coutumes ont été perpétués en les consolidant.

Au XVI^{ème} siècle, ces trois grands empires cédaient la place à des royaumes dont les responsables se sont fait remarquer par leur idéal expansionniste. Ils étaient perpétuellement en guerre les uns contre les autres afin d'agrandir leur royaume. Mais les bases fondatrices de la société malienne étaient respectées. Il s'agissait des us et coutumes dont une place prépondérante était faite à la culture de la paix de la tolérance.

Héritier de ces empires et royaumes, le Mali moderne est né le 22 septembre 1960. Depuis les premières heures de son indépendance, le Mali accède aux différentes organisations internationales d'envergure mondiale, régionale et sous-régionale dont la plupart donnent les moyens de règlement des différends ou conflits qui pouvaient en naître entre leurs membres. C'est ainsi que le Mali est membre des Nations unies depuis le 4 novembre 1960, membre fondateur de l'OUA (l'Organisation pour l'unité africaine, 25 mai 1963), membre fondateur de l'UA (Union africaine, le 9 juillet 2002). Membre de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, ces différentes organisations prévoient dans leurs textes respectifs des modes de règlement des différends et des conflits.

² La charte de Kouroukanfouga.

Le but fondamental des Nations unies est le maintien de la paix et de la sécurité et la préservation des générations futures contre les fléaux de la guerre. La charte dispose dans son chapitre I (buts et principes) que les buts des Nations unies sont les suivants : « Maintenir la paix et la sécurité internationales et, à cette fin, prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de prévenir tout acte d'agression et autre de la paix ; et réaliser par des moyens pacifiques... »³ Elle continue dans son article 2 paragraphe 1, en disant ceci : « Les membres de l'organisation règlent leurs différends internationaux par les moyens pacifiques de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger »⁴.

Dans le chapitre VI consacré au règlement pacifique des différends, l'article 33 paragraphe I dispose : « Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organisations ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix ». La charte tout en donnant aux Etats membres des moyens de régler pacifiquement leurs différends mais également leur donne la possibilité de recourir à des mécanismes non prévus dans la charte pourvu que la paix puisse régner. Par ces moyens, le Mali et le Burkina Faso vont recourir à la médiation des pays amis en 1985 afin de mettre fin définitivement à leur différend frontalier. Enfin une décision de la Cour internationale de justice a mis fin à ce conflit.

La charte de l'OUA prévoit dans son article 3 alinéa 4 les modes classiques de règlement auquel les Etats africains membres de l'organisation peuvent recourir en cas de différend entre eux. Le Mali et la Haute Volta en 1975 ont utilisé les moyens prévus par l'OUA pour aplanir le conflit frontalier qui leur opposait. L'Union africaine née sur les cendres de l'OUA a repris les mêmes instruments de règlement des conflits et des différends.

³ La charte des Nations unies.

⁴ La charte des Nations unies.

Il faut enfin signaler dans le cadre de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) la signature à Lomé le 10 décembre 1999 du protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Ce protocole institue dans son article 4 un conseil de médiation et de sécurité auquel les Etats peuvent recourir dans le cadre de la résolution de leur conflit, défini par le professeur Reuter comme étant : « Une opposition de prétention suffisamment extériorisée pour mettre en danger la paix sociale ».

Le Mali, pays nantis d'une longue tradition de dialogue et de culture de la paix a su développer depuis des temps reculés des moyens pour aplanir les difficultés (conflits) à l'interne. Parmi ces moyens, nous pouvons citer « le sanankunya » ou « cousinage à plaisanterie », « L'arbre à palabre ». L'expression générique de « relation à plaisanterie » est apparue en ethnologie au début du XX^{ème} siècle. Elle a été utilisée pour désigner pour la première fois des pratiques sociales variées, géographiquement éloignées.

Au Mali on l'appelle sanankunya, en Tanzani on l'appelle utani, au Burkina Faso on l'appelle dakure et dendiragu, au Zambie on l'appelle banungwe. Ces termes constituent quelques exemples parmi tant d'autres. Outre ces expressions locales, aujourd'hui le sanankunya est plus connu dans les pays francophones sous le terme générique « cousinage à plaisanterie ». Le « sanankunya » ou « cousinage à plaisanterie » est un système de solidarité inter-clanique et inter-ethnique très répandu en Afrique de l'Ouest. Il ne repose pas sur une parenté réelle entre alliés à la différence de « la parenté à plaisanterie », qui concerne des personnes ayant des liens de parenté avérés.

La manifestation la plus remarquable du sanankunya réside dans les échanges de plaisanterie entre alliés appelés « sanankun ». A ces dires, les propos souvent injurieux qu'échangent en toute occasion les partenaires ne peuvent donner lieu à aucune conséquence. Selon le professeur Youssouf Tata Cissé : « Le sanankunya est cette plaisanterie ludique que les ethnies s'échangent entre elles sous la

coupole de l'alliance »⁵. Mais au-delà de ses aspects ludiques, l'alliance requière une assistance mutuelle entre alliés (sanankun) en toutes circonstances, un devoir, voire une obligation de médiation lorsqu'un des partenaires est en conflit avec un tiers.

Selon Pr Doullaye Konaté : « C'est une alliance cathartique avec fonction purificatrice »⁶ reposant au départ sur un serment qui scellait un pacte de fraternisation. Mais l'alliance ne lie que les co-contractants et au-delà leurs descendants. Sory Camara : « Le sanankunya est cette alliance qui existe entre Ouest-Africains de fraterniser entre eux au premier contact, de dédramatiser des situations qui, ailleurs, conduiraient à des conflits ouverts ». Selon la même personne, « Le sanankunya est une thérapie qui participe quotidiennement à la régulation sociale ».

Nous pouvons dire que le « sanankunya » ou « cousinage à plaisanterie » est une forme d'alliance qui joue le rôle de pacte social de non-agression entre alliés. Les alliés peuvent être d'ethnies différentes, de noms différents, même de villages différents dont entre eux existent des échanges comiques. D'origine africaine, « le sanankunya » ou « cousinage à plaisanterie » est apparu pour la première fois dans les écrits des Européens à la fin XIX^{ème} siècle.

L'explorateur allemand, Peter Reichard dans un article disait : le terme Swahili « Utani » désigne une coutume « bien étrange » qui lie des tribus du nord-est du Tanganyika, mais aussi du centre du territoire). C'est à partir des années 1930 à 1940 que le phénomène attire l'attention d'un grand nombre d'observateurs du Tanganyika qu'ils commencent à traduire par l'expression « relation à plaisanterie ».

Au Soudan français, l'actuel Mali, plusieurs auteurs ont écrit sur le phénomène, comme Humblot en 1918, Labouret en 1920, Richards en 1937, Dale et Smith en 1920, Doke en 1931, Doumbia en 1936, Marcel Griaule en 1948, Yousouf Tata Cissé en 1991, Tamba Doumbia en 2009,

⁵ Acte du colloque sous-régional organisé à Bamako (du 22 au 24 juin 2009), p. 20.

⁶ Acte du colloque sous-régional organisé à Bamako (du 22 au 24 juin 2009) p. 64.

confirment tous que les phénomènes de relations à plaisanterie deviennent des objets de recherches privilégiées de l'ethnologie. D'importantes recherches seront effectuées au sujet du « sanankunya » au Soudan français.

Il ressort en dehors de toutes ces considérations que le sanankunya est à la fois historique, culturel, mythologique et d'origine africaine. La plupart des faits relèvent des mythes que l'histoire nous enseigne ; il est perpétuellement utilisé par la population malienne comme facteur de cohésion sociale et de gage précieux de la paix.

Au regard de ces considérations, il y a lieu de s'interroger sur les ressorts de l'effectivité du sanankouya en tant que mode de résolution des conflits au Mali. En d'autres termes, qu'est ce qui fait la force de la sanankunya dans la résolution des conflits au Mali ? Pourquoi les acteurs y recourent-ils ? Quelle est l'apport du sanankunya dans la résolution des conflits au Mali ?

Au Mali, la population a recours au cousinage à plaisanterie dans la résolution de leurs conflits, vus les fondements socio-culturels du sanankunya d'une part (I) et d'autre part la marque de confiance qu'elle accorde aux techniques et procédures utilisées par le sanankunya en tant qu'instrument de paix et d'intégration (II)

I. Le fondements socio-culturel du sanankunya au Mali

Le concept « maaya » au Mali couvre une vaste sphère sémantique dans laquelle on rencontre des notions d'hospitalité comme « le djiatiguya », des relations à plaisanterie : la plaisanterie entre petit fils et grand-père (modintolon), la plaisanterie entre la belle-sœur et le beau-frère (kanimèya), le cousinage entre alliés (le sanankunya), le dernier occupe une place de choix. Car au Mali nous sommes différents du fait d'être nés en des endroits différents (aires culturelles) mais également selon notre appartenance ethnique. Mais nous sommes unis par des traits d'unions, dont le sanankunya occupe une place importante, comme en témoigne la devise nationale : « Un Peuple, Un But, Une Foi ».

Il fut institué par les ancêtres pour permettre un équilibre social entre ethnies, entre races, entre familles dont la cohabitation peut être

rendu difficile grâce aux conflits. Relevant des us et coutumes, la sanankunya est un instrument précieux dans la main des populations maliennes qu'ils utilisent régulièrement dans leur relation quotidienne pour aplanir les difficultés et résoudre des conflits. Car il est un instrument endogène aux cultures maliennes utilisé comme de résolution des conflits (A), la croyance des populations aux valeurs de la sanankunya (B).

A. Le sanankunya instrument endogène aux cultures maliennes dans la résolution des conflits

Au Mali, le sanankunya fut largement entendu par les ethnologues comme relevant de la pratique ancestrale qui lie des personnes par le lien d'un pacte ou d'une alliance. Elle peut être soumise au jugement des fétiches (jo) ou de l'esprit des ancêtres pour sanctionner le contrevenant ou le laisser tout simplement à l'examen de la conscience.

Marcel Griaule, en étudiant la parenté à plaisanterie chez les Dogons (Mali), le place au sommet des institutions traditionnelles. Griaule lui donne une valeur religieuse, avec une « valeur de purification » et de « catharsis »⁷. Il se caractérise par son aspect ludique, qui permet aux différentes communautés de dédramatiser des situations qui peuvent se dégénérer en conflit ouvert. Ainsi deux cousins peuvent régler pacifiquement un différend par le lien du cousinage. A la différence du droit positif, le sanankunya n'a point de prétoire, le seul juge demeure la conscience et le regard dévalorisant de la société.

L'une des manifestations du sanankunya est cette amitié et ces échanges à plaisanteries entre alliés, scellés par le lien du pacte. Exemple : le cousinage qui existe entre Dogon et Touareg remonte depuis le temps des Almoravides où les Touaregs « Oulemeding » ont sollicité l'appui des Dogons pour combattre l'envahisseur (les Almoravides). Il en de même entre Dogon et Bozo dont les liens de cousinage remontent depuis l'effondrement de l'empire du

⁷ Pascal Baba Coulibaly (discours de biennale 2001).

Mandingue où deux frères consanguins ont pris ensemble le chemin de l'exil. Gagné par la faim, la soif, la fatigue, ne pouvant plus continuer, l'aîné se retire dans la brousse et coupe une partie de la chair de sa cuisse et le grille pour le jeune frère. Celui-là après avoir assouvi sa faim se rendra compte des faits. Il s'excusa auprès de son aîné et jura d'être lié à celui-ci pour l'éternité et ne jamais verser son sang.

Ce caractère d'humanisme est soutenu par l'alliance qui se perpétue de génération en génération. Il se manifeste sous trois formes à savoir :

1. Le cousinage à plaisanterie ou Sanankunya existe entre les noms, comme celui qui existe entre : Traoré - Diarra, Touré - Cissé, Maïga - Guindo, Sidibé - Kanté, Kassogue - Telly, Sow - Sidibé, Doumbia - Diallo et Coulibaly - Samaké. A noter qu'un seul nom peut avoir plusieurs noms comme cousins ou sanankun. Ainsi nous pouvons citer en exemple : Traoré a comme sanankun : Diarra, Ouédraogo, N'Diaye, Haidara, Touré, Ouattara, Koné, N'Djaye... ; Cissé a comme sanankun : Touré, Konaté, Kéita, Coulibaly, Sylla, Magassa, Marega, Fofana... ; Coulibaly a comme sanankun : Touré, Cissé, Konaté, Diarrassouba, Haidara, Ouattara ; Sow a comme sanankun : Samaké, Sidibé, Boli, Kanté, Soumaoro, Fané, Danté, Koumaré.

2. Le cousinage à plaisanterie existe entre villages : Nyamina - Sinzani ; Sangha - Bamba ; Severy - Saba ; Logo - Sabouciré et Logo - Kerewani.

3. Le cousinage entre les ethnies : Sonrhais : Dogon - Touareg ; Bozo - Dogon ; Peulhs : Bwa Bambara ; Sénoufo : Mianka - Gana - Dafing ; Mossi - Samogo et Peulh : Forgeron, Malinké.

Entre ces différents Sanankuns existent des véritables échanges comiques, ludiques et d'entraide ; exemple : « mangeur de haricot », « mangeur de chien », « buveur d'alcool traditionnel », la liste est longue.

Le sanankunya ou cousinage à plaisanterie est *mordicus* un outil d'unité dans la diversité. Autant au Mali, nous sommes différents par les noms et par l'appartenance ethnique ; mais nous sommes unis par le biais des phénomènes sociaux et par l'appartenance à une même nation comme en témoigne l'histoire. Les alliés ou cousins une fois

liés par « le lien » (pacte) ou le serment s'engagent au respect de certaines valeurs telles que l'entraide, la loyauté, l'hospitalité, la paix... Le sanankunya permet d'éviter les conflits, l'affrontement, la violence en utilisant des canaux axés sur l'humour, la dérision courtoise. Il fonctionne au quotidien par des principes et des formules, « Quel patronyme agréable ? » est la formule introductive consacrée en langue bambaran. Il revient donc à celui à qui la question fut posée de décliner son nom. Ce mécanisme fonctionne dans un seul dessein de pacification et de résolution des conflits. D'autres formules et jeux verbaux sont utilisés entre alliés ou sanankun ; parmi lesquels nous pouvons citer :

-Les échanges verbaux que les Peulhs et leurs Sanankuns ou (cousins) s'échangent quotidiennement⁸. Pour le Peulh : « Le Bamanan n'est pas intelligent », « Quand le Bamanan devient riche, il supporte son Peulh », « Le Bamanan n'a pas honte ». Pour le Bamanan : « Le Peulh n'est rien », « Le Peulh voit bien la route et part à travers la broussaille » ; « Le Peulh est curieux », « Le peulh plante et dés-plante sa hutte », « Le peulh est le prototype du faux type ». Pour le Peulh : « Le Kakolo se met à sa disposition pour avoir quelque chose ou par simple plaisir », « Nul ne peut être plus querelleur que le Kakolo ». Pour le Kakolo : « Le Peulh est faiblard », « Le Peulh ne supporte pas de travaux durs ». Les mêmes jeux de plaisanterie existent entre les autres sanankuns (patronymes) comme : entre Minianka et Senoufo, entre Malinké et Soniké, entre Sonraïg et Dogon etc.

-Il ressort que le cousinage à plaisanterie fonctionne comme un mécanisme de prévention ou de résolution des conflits lorsque ces derniers naissent ou risquent de menacer la paix. Ceci témoigne le mode d'appropriation des ressources et leur mode de gestion. Il utilise les échanges verbaux comiques d'humour, cathartique, sarcasmes, quolibets, insultes, se traiter descendant d'esclave etc. Loin d'être un tribunal auquel les parties sont entendues par un juge formel ; mais

⁸ « Le rôle des relations à plaisanterie dans la promotion de la cohésion sociale et de la paix dans les pays ouest-africains » (rapport final du colloque juin 2009), p. 26.

les alliés croient à ce lien d'antan dont la transgression d'une règle peut entraîner un malheur. Exemple : si un Peulh verse le sang d'un Forgeron, le criminel (Peulh) doit s'attendre au pire.

B. La croyance des alliés aux valeurs du sanankunya

L'utilisation du sanankunya dans les relations sociales est un fait courant au Mali : depuis les temps reculés, les grands parents l'utilisaient dans les relations humaines. Ils l'utilisaient pour la facilitation de la cohésion sociale et pour dédramatiser les situations exacerbées par la haine d'un conflit inhérent au vivre ensemble. Nous entendons prendre quelques exemples ici en termes d'illustration :

-A la mort d'Amadou Ahmadou en 1862 roi du royaume peulh de Macina, Abdou Salamou, intervint au nom de la relation de cousinage à plaisanterie qui le liait à Balabo, pour régler la succession devenue conflictuelle.

- En 1975, à l'initiative du président Amed Sékou Touré de la Guinée Conakry, Sorry Kandia Kouyaté sut faire bon usage du cousinage à plaisanterie entre le président Moussa Traoré du Mali et le président Sankoulé Lamizana de la Haute-Volta dont les deux pays étaient en conflit frontalier. Grâce à sa voix et à sa connaissance de l'histoire africaine, il parvint à faire s'asseoir les deux présidents à la table de négociation pour mettre fin aux hostilités.

- Sero Diamanou et Diadjounbera sont deux villages d'une même commune séparés, par « le lac Magui » les deux villages sont voisins et liés par plusieurs liens sociaux et ont en partage le « lac Magui » ; pour des questions de gestion des terres de culture, les deux villages se sont affrontés à coup de gourdin et de machette. Après plusieurs tentatives de réconciliation des autorités administratives décentralisées qui se sont soldées à l'échec, il a fallu l'intervention des leaders de la communauté malinké de la ville de Kayes afin que les deux villages puissent s'asseoir et échanger afin de faire la paix. Mais la question qu'on se pose : pourquoi les leaders malinkés ? Les leaders malinkés car Diadoumbera est un village « soninké » et Sero-Diamanou un village « khassonké », il se trouve que les Malinkés sont cousins « sanankuns » des deux communautés.

-Dans le cercle de Nioro du Sahel (région de Kayes), Nyerere et Diabikilé sont villages voisins d'une même commune ; pour des raisons de querelle de femmes les deux villages se sont acharnés les uns sur les autres. Il se trouve que les deux villages sont composés majoritairement de communautés soninkés. Après plusieurs tentatives de réconciliation des autorités déconcentrées du cercle de Nioro qui se sont soldées à l'échec, il a fallu l'intervention des « Kakolo » qui sont cousins aux « Soninkés » pour que les deux villages puissent enterrer la hache de guerre.

-Par le biais du « sanankunya », le « Ginna-Dogon », la plus haute organisation sociale des Dogons au Mali, fut sollicité deux fois pour faire une médiation auprès des Touaregs en rébellion contre l'Etat malien, afin de libérer les militaires pris en otage par les groupes rebelles. Il en est de même en 2012 quand le pays était divisé en deux par les groupes « djihadistes », le Dinan-Dogon a entrepris des démarches de négociation auprès de « Iyad Agali » afin de permettre l'ouverture d'un dialogue avec l'Etat malien. Une mission du Ginna-Dogon a sillonné les régions de Tombouctou, Gao, Kidale du 4 au 12 août 2012 pour parler de la paix et de l'entente entre les fils de ce pays. Cela fut rendu possible grâce au lien de cousinage existant entre les Dogons et les différentes ethnies du nord.

-Enfin le « Macina », dans la région de Mopti est cette immense terre inondée habitée par plusieurs communautés dont la vocation principale serait l'élevage, la pêche, l'agriculture. Cette immense terre du delta intérieur relève d'une gestion totalement coutumière calquée à l'image de la « Dina » ; chaque année les différentes communautés seraient en conflits les unes contre les autres pour la gestion des ressources naturelles. Ces conflits sont résolus sur place par des liens sociaux dont le « sanankunya » tient une place de choix.

Ces quelques exemples dénotent l'effectivité du sanankunya ou cousinage à plaisanterie au Mali et le rôle qu'il tient dans la résolution des conflits entre communautés d'une part et d'autre part entre l'Etat et une partie de sa population. Entre les communautés maliennes du nord au sud, des exemples ne manquent pas pour étayer plus d'un récit, grâce aux liens ou au pacte qui lie les alliés. Le « sanankunya » utilise la voix du dialogue pour parvenir à une pacification des

relations tout en utilisant des canaux de communication entre alliés. A longueur de journée, par le biais du cousinage, les petits trains trains quotidiens sont résolus entre les alliés. Ainsi les petites fourberies entre alliés sont résolues par le lien du cousinage à plaisanterie. A titre d'exemple un voleur peut échapper au lynchage de la clameur publique grâce au pacte social qui le lie avec la personne dont le bien fut dérobé (son cousin).

Les alliés croient à ces valeurs parce qu'elle est endogène à leurs cultures (faisant partie de leurs vécu quotidiens), dont la violation d'une des règles peut être fatale au contrevenant. C'est ainsi que depuis sa création, le village de Dougouba dans la région de Ségou ne s'est jamais fait visiter par un Keita.

II. Les techniques et procédures utilisées par le sanankunya en tant qu'instrument de paix et d'intégration

Dans ces dernières décennies, les modes traditionnels de gestion et de résolution des conflits africains sont expressément présentés aussi bien dans les espaces universitaires, mais également dans les structures administratives comme une alternative aux instruments juridiques formels mis en place pour aplanir les conflits qui pouvaient naître, non seulement entre Etats mais également à l'intérieur des Etats. La marque de confiance qu'une grande partie des populations autochtones réserve à ces dispositifs normatifs non codifiés démontre à suffisance que ceux-ci constituent une référence et des viviers que les gouvernants et les autres organismes peuvent explorer de temps en temps pour éviter le pire ou d'éteindre le feu.

Le Mali, tout en restant fidèle à ses idéaux et à sa marche vers le progrès, a su mettre en marche à mainte reprise les canaux traditionnels pour recoudre le tissu social déchiré par les conflits de divers natures. La « sanankunya » ou « cousinage à plaisanterie » en est une illustration évidente. La sanankunya ou cousinage à plaisanterie se fonde sur plusieurs valeurs auxquels les Maliens et les Maliennes adhèrent unanimement. La marque de confiance que garde la population par rapport au phénomène est dû à sa procédure qui est

entièrement contrôlée par les parties (A) enfin la sanankunya est un phénomène régulateur de la société malienne (B).

A. *Le sanankunya une procédure contrôlée par les parties*

Contrairement au procès intenté devant les tribunaux formels dont le champ de prédilection demeure l'application du droit moderne avec les principes édités par le droit positif, le sanankunya, loin d'être un procès, est plutôt un phénomène entièrement contrôlé par les alliés.

Nonobstant, l'histoire du sanankunya fut largement entendue et partagée par les communautés maliennes comme un phénomène social dont les valeurs seraient culturelles. Il lie des communautés généralement partageant la même aire géographique d'où la maîtrise des techniques et la procédure. Les alliés connaissent les raisons et les causes de leur pacte social dont les liens sont scellés par l'histoire et l'idéal du vivre ensemble dans la quiétude. Tout est basé sur l'oralité, en cas de conflit ou de mésentente entre alliés : le jugement est fait sur place par les parties elles-mêmes en utilisant le rappel de liens et de quolibets pour dédramatiser la situation. Il n'y a ni juge, ni avocat, ni intermédiaire entre les parties à moins qu'une tierce personne qui connaît mieux le lien social qui lie les alliés, serve d'interface. D'où la marque de confiance des alliés à l'égard de ce mode de règlement des conflits.

B. *Le sanankunya régulateur de la société malienne*

Pour mieux comprendre les apports positifs du sanankunya dans la pacification de la société malienne, il convient de poser un regard rétrospectif de son mode de fonctionnement. Au Mali, chaque aire géographique correspond à une concentration humaine divisée en classe sociale. Ainsi on peut rencontrer des nobles, des castes, des ethnies, des tribus, des races...

C'est entre ces différents groupes linguistiques qu'existe le cousinage à plaisanterie ; il intervient sous plusieurs formes et se fonde sur des valeurs fondamentales comme l'amour du prochain, la solidarité, l'entraide, le respect de l'autre, la sincérité etc. Ces valeurs

constituent le socle de la société malienne sur laquelle le sanankunya s'appuie.

Le sanankunya permet à une décrispation de la tension sociale ; à longueur de journée les différents cousins se taquent dans les villes et campagnes. Dans le milieu bamanan, dans le vestibule où les sujets les plus délicats sont débattus, l'atmosphère est souvent détendue par le lien du cousinage à plaisanterie.

Dans le milieu dogon, le Togouna est cette agora où tous les sages d'un village se rencontrent pour échanger et débattre les sujets les plus brûlants. Entre eux le sanankunya sert de trait d'union et de clou unificateur. Ainsi les écarts de langages entre sages de générations différentes sont tolérés.

Dans les services publics et privés, les agents par le lien du cousinage échangent afin de détendre l'atmosphère de travail. Ainsi il n'est pas rare de voir le dernier agent du service taquiner le premier responsable par le lien du cousinage. Il en de même dans les cours communes ou différents colocataires dédramatisent et évitent les petits conflits soulevés par les enfants par un lien du cousinage à plaisanterie.

*

* *

Le Mali, carrefour des grandes civilisations a su toujours mettre en place des mécanismes d'atténuation et de prévention des conflits de natures diverses entre les différentes ethnies et races de son territoire. Il est l'un des rares Etats ouest-africain qui garde jalousement certaines valeurs culturelles. Nous pouvons lire depuis le préambule de sa Constitution du 25 février 1992 : « Le peuple souverain du Mali fort de ses traditions de lutte héroïque... réaffirme son attachement à la promotion de la paix... »⁹ Il s'engage par la voie du règlement pacifique des différends et conflits, en utilisant des moyens endogènes. Ces moyens ont toujours présenté des traits que la plupart des Etats ouest-africain partagent aisément avec le Mali : l'oralité, la

⁹ La Constitution du 25 février 1992 du Mali, préambule.

référence historique et mythique, le souci de préservation de la cohésion sociale, la sacralité et l'incarnation du spirituel, le règlement pacifique des conflits. Le « sanankunya », identité culturelle du Mali reposant sur l'oralité, a été utilisé à plusieurs reprises par les responsables des différentes communautés et administratifs pour aplanir les difficultés de ce pays.

Il repose sur nos us et coutumes dont héritent les peuples ouest-africains. Il fut institué par les ancêtres bien avant le Mali moderne c'est-à-dire bien avant l'accession du Mali à l'indépendance. Les méthodes utilisées sont restées comme telles, sans varier. Il appartient donc à la jeune génération de perpétuer ces valeurs d'antan qui constituent notre identité culturelle et de ne pas abuser de la pratique pour arriver à un dessein malsain. Pour les gouvernants, les valeurs africaines constituent des viviers inépuisables à explorer pour la recherche de solutions aux différents maux qui gangrènent le continent africain. Elles constituent notre maillage social sur lequel les peuples se retrouvent aisément. Pour magnifier les coutumes au Mali, Amadou Hampaté Bâ disait ceci : « Lorsque des spéculations hasardeuses prévalent sur nos coutumes que nous apprécions mal, faute de connaissances suffisantes, alors les malheurs inéluctables viennent nous frapper, contre lesquels les contemporains ne peuvent rien »¹⁰. Ces coutumes constituent pour nous un répertoire, auquel nous pouvons toujours recourir pour aplanir nos difficultés. Car évoluer n'est point synonyme de rompre carrément avec les traditions ancestrales pour adopter ou embrasser celles d'autrui que l'on admire ou méconnaît (culture arabe, occidentale, indienne etc.). Comme le disait Seydou Badjan Kouyaté : « Toute idée qui prend pour racine le passé a pour feuillage l'avenir »¹¹. Nous avons un devoir d'évolution et de progrès mais tout en restant nous-mêmes c'est-à-dire un développement axé sur notre identité culturelle. La paix, elle, est à l'avant-garde de tout développement. Elle est une œuvre commune et chacun de nous doit participer à son édification. Et cela en s'appuyant

¹⁰ Amadou HAMPATE BA, *Vie et Enseignement de Tierno Bokar « Le sage de Bandiagara »*, édition du Seuil 1980, p. 254.

¹¹ Seydou Badjan KOUYATE, *Sous l'Orage, Le mariage de Kani*.

sur nos valeurs ancestrales comme « le sanankunya » parmi tant d'autres. Aux autorités, il est demandé de penser à ces valeurs qui constituent les fondements de nos communautés en les institutionnalisant et en les formalisant.

BIBLIOGRAPHIE

- Atlas de l'Afrique (Mali), édition Jeune Afrique, juillet 2010.
- Cahiers d'Etude Africaines, Thème : « Pacte, Alliances et Plaisanteries ».
- La charte des Nations unies.
- La charte de l'Organisation de l'Unité africaine.
- La charte de Kurunkafougan, 12 mars 1998.
- La Constitution du Mali (25/02/1992).
- DIOUF Mamadou, DIAGNE Souleymane Bachir, *Les Sciences Sociales au Sénégal : Mise à l'Epreuve et Nouvelles Perspectives*
- HAMPATE BA Amadou La vie et l'enseignement de Tierno Abokar « Le sage de Badjiagara », Edition du Seuil, 1980.
- HAMPATHE BA Amadou, *Tradition et Modernisme en Afrique Noire*, Le Seuil, Paris 1965.
- « Pratiques Locales Discours Global : 2006 », en ligne consulté le 27/08/2020 à 11 heures 24.
- KOUYATE Siriman, « Le Sanankunya ou cousinage à plaisanterie pour éviter les conflits », 2002, en ligne : consulté le 27/08/2020 à 09h17m.
- KOUYATE Seydou B., *Sous l'Orage*, Paris 2004.
- KOUYATE Madani (conférence), « Le Mali : « Le sanankunya une pratique qui peut prévenir les conflits » En ligne, consulté le 27/08/2020 à 08h32m.

LES MODES COUTUMIERS DE REGLEMENT DES CONFLITS : DES FACTEURS DE PAIX ET DE SECURITE ?

M. Bréhima KAMENA,
**maître de conférences agrégé à l'Université des sciences juridiques
et politiques de Bamako**

Résumé : Malgré tous les efforts déployés, l'Afrique demeure le continent des conflits. Pourtant, en même temps, elle regorge de modes coutumiers de règlement des conflits. La question se pose alors de savoir si ces mécanismes constituent des facteurs de paix et de sécurité ? Nous estimons que les modes coutumiers de règlement des conflits constituent des facteurs de paix et de sécurité par leurs objectifs. En effet, ils visent, d'abord, à réconcilier et non à trancher et, ensuite, à éduquer et réparer et non à punir. Cependant, ils demeurent des facteurs limités par leurs modalités. Ils sont propices au règlement des conflits intracommunautaires en raison du caractère endogène des institutions et des normes de règlement. En revanche, pour cette même raison, ils demeurent non appropriés au règlement des conflits intercommunautaires. Les conflits résultant généralement de la compétition relative aux ressources naturelles, nous préconisons alors de les prévenir par une meilleure gestion de ces dernières.

« La plupart de ces conflits ont trop duré à la justice. Ici on te donne raison, tu pars de l'autre côté on te donne tort [...] or c'est la même justice du même pays [...] ! Au moment où toute cette injustice se passait, les gens étaient mécontents, mais n'avaient pas de recours. Maintenant que l'administration n'est plus là, il n'y a plus de sécurité. C'est donc l'occasion de se rendre justice. » C'est ainsi qu'un habitant

de Koro, au Centre du Mali, décrit la situation actuelle dans sa localité¹.

Ainsi, « le recours à la violence, individualisée ou communautarisée, pour régler un différend ou pour contester ou renverser une décision de justice incomprise ou jugée injuste devient de plus en plus répandu »². Pourtant, il existe au Mali, comme dans les autres Etats africains, des modes coutumiers de règlement des conflits ; d'où le sujet : « les modes coutumiers de règlement des conflits : des facteurs de paix et de sécurité ? ».

Les modes coutumiers de règlement des conflits sont l'ensemble des mécanismes alternatifs de règlement des conflits par les autorités coutumières sur la base des normes coutumières³. Ils se distinguent fondamentalement du règlement judiciaire en ce qu'ils constituent des modes alternatifs de règlement des conflits. C'est le cas de la palabre et de la justice des cadis.

La palabre est un mode coutumier de règlement des conflits qui se tient généralement dans un lieu marqué du sceau de la sacralité comme sous un arbre sacré, dans le vestibule de l'autorité coutumière,

¹ IMRAP et INTERPEACE, « Analyse locale des dynamiques de conflit et de résilience dans la zone de Koro-Bankass. Région de Mopti, Mali », *Portraits Croisés*, juin 2017, p. 45.

² *Ibid.*

³ La coutume est la pratique, l'usage, l'habitude qui, avec le temps, et grâce au consentement et à l'adhésion populaire, devient une règle de droit, bien qu'elle ne soit pas édictée en forme de commandement par les pouvoirs publics. Elle constitue également l'application ou l'adaptation des règles religieuses, spécialement celles de l'islam. On parle, dans le cas de celui-ci, de coutumes islamisées (B. KAMENA, « La justice moderne et les systèmes coutumiers : quelle complémentarité ? », *Mélanges Pr Samba Traoré*, à paraître). Sur les coutumes islamisées, v. S. TRAORE, *Le mariage dans la coutume Soninké islamisée : Essai de comparaison entre la pratique Soninké et le droit musulman*, Sn, 1981 ; B. CAMARA, « Fondements juridiques du mariage dans le pays bamanan malinke : du système coutumier au code malien du mariage et de la tutelle de 1962 – l'évolution dans la continuité », *RASPOS*, n° 21, juin 2011, p. 2017 ; etc.

sous la *Toguna*⁴, dans une grotte, sur un promontoire, etc. Elle est caractérisée par la sagesse, l'expérience et l'autorité des plus anciens. Quant à la justice des cadis, elle est un mode de règlement des conflits sur la base des coutumes islamisées. Elle est caractérisée par l'autorité du chef religieux musulman.

Les modes coutumiers de règlement des conflits sont également appelés « justice traditionnelle », « justice informelle », « justice non étatique », etc.⁵ Par ailleurs, le conflit ou situation conflictuelle est un état d'opposition chargé d'émotions négatives telles que la colère, la frustration, la peur, la tristesse, la rancune, le dégoût, etc., et qui peut, parfois, être fait d'agressivité et de violence. La guerre ou conflit armé est l'une de ses formes les plus graves. On distingue les conflits intra-personnels, interpersonnels, intra-groupes, inter-groupes, etc. Les conflits prennent généralement leurs sources dans l'opposition d'intérêts antagonistes.

En revanche, tirant son origine du terme latin *pax*, la paix peut être définie comme un état de tranquillité et de quiétude. A ce titre, elle désigne les rapports non conflictuels. Elle est donc l'absence d'émotions négatives, de troubles et de violences⁶.

Quant à la sécurité, c'est une situation tranquille qui résulte de l'absence de danger. A cet égard, elle est intimement liée à la paix. La paix et la sécurité sont indispensables du développement économique, social et culturel. Elles impliquent le règlement systématique des conflits par des moyens non violents, entre autres, la justice étatique et les modes coutumiers de règlement des conflits.

⁴ La *Toguna* est propre au pays Dogon, au Centre du Mali. Elle est une construction agencée de telle sorte qu'on ne puisse y tenir qu'assis afin d'éviter les affrontements et de permettre ainsi le règlement pacifique des conflits.

⁵ Sur le caractère équivoque de certains de ces qualificatifs, v. spéc. B. KAMENA, « La justice moderne et les systèmes coutumiers : quelle complémentarité ? », préc.

⁶ V. égal. N. WERLY, « Paix : l'insaisissable définition », *Etudes de linguistique appliquée (ELA)*, 2002/4 (n° 128), p. 481-495.

En dépit de nombreuses critiques⁷, ces derniers jouissent, en Afrique, d'une grande légitimité tissée au fil des générations. En effet, selon l'étude cartographique de la justice informelle au Mali, « les motifs de satisfaction vis-à-vis de la justice informelle les plus cités par les enquêtés sont la rapidité des procédures, le traitement égalitaire des plaignants, l'aboutissement du processus qui vise à la cohésion et à la réconciliation, et l'absence de corruption »⁸. Tout en confirmant ces résultats, d'autres études ajoutent la facilité de compréhension des verdicts, la proximité⁹ et l'efficacité¹⁰. En raison de cette légitimité, l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu

⁷ Plusieurs auteurs ont déploré la contrariété des systèmes coutumiers aux droits de l'Homme (M. L. DEMBELE, « L'islam et le pouvoir au Mali du moyen-âge à nos jours : entre apothéose, marginalisation et renaissance », *RASPOS*, n° 2, janv.-fév.-mars 2014, p. 17 ; OIF, *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, Paris, Imprim'Vert, mars 2010, p. 198 ; E. VAN VEEN, D. GOFF et Th. VAN DAMME, *Au-delà de la dichotomie : accepter le pluralisme juridique au Mali et en réconcilier les composantes*, Rapport de l'Unité de recherche sur les conflits, nov. 2015, Clingendael, p. 43-45 ; A. DROLET, *L'accès à la justice dans l'espace francophone : le rôle des parlements*, Projet de rapport, Assemblée parlementaire de la francophonie, Berne (Suisse), 7-10 juil. 2015, p. 26 ; ONU Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2011-2012. En quête de justice*, p. 69 ; PNUD, *Etude sur l'état des lieux en Droits humains au Mali*, Rapport, déc. 2002, p. 46, https://www.malikunnafofi.com/bibliostat/docs/040105068_pnud_sd.pdf - consulté le 29 sept. 2020 ; République du Mali, Ministère de la Justice, garde des sceaux, *Etude cartographique de la justice informelle au Mali, Rapport final*, 29 août 2017, p. 3-6.

⁸ République du Mali, Ministère de la Justice, garde des sceaux, *Etude cartographique de la justice informelle au Mali*, préc., p. 3.

⁹ Alliance malienne pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA/ Mali), *La cohabitation des légitimités au niveau local : initiative transversale : de l'inclusivité institutionnelle au pluralisme juridique*, sept. 2009.

¹⁰ Institut Clingendael, *Under the microscope : Customary systems in northern Mali*, cité par IDLO, *En route vers la justice : l'exploration des pratiques coutumières au Mali*, 8 août 2019, <https://www.idlo.int/news/highlights/en-route-vers-la-justice-1%E2%80%99exploration-des-pratiques-coutumi%C3%A8res-au-mali> (consulté le 17 juil. 2020).

du processus d'Alger prévoit, en son article 46, paragraphe 8, de « mettre en œuvre une réforme profonde de la justice pour la rapprocher du justiciable, améliorer ses performances, mettre fin à l'impunité et intégrer les dispositifs traditionnels et coutumiers sans préjudice du droit régalién de l'Etat en la matière. »¹¹.

Pourtant, bien qu'elle soit dotée de modes coutumiers de règlement des litiges, l'Afrique est régulièrement l'emprise de relations tendues et conflictuelles qui lui donnent la figure « d'un phénix planétaire »¹². Ces conflits « revêtent très souvent un caractère d'une rare violence avec des actes de sauvagerie et de génocide, comme au Rwanda, au Liberia et en Sierra Leone, intolérables »¹³.

Il résulte alors de ce qui précède la question suivante : les modes coutumiers de règlement des conflits constituent-ils des facteurs de paix et de sécurité ? La réflexion porte principalement sur le Mali. Certes, le sujet n'y est pas nouveau. Cependant, la situation de crise actuelle et persistante dans ce pays et par ricochet dans les Etats voisins et l'absence de résultats d'autres mécanismes incitent à s'interroger à nouveau sur la contribution des pratiques coutumières dans le règlement des conflits. A titre comparatif, il est fait référence souvent à la justice étatique et parfois à la situation d'autres Etats africains. La réflexion entend contribuer à la prévention et à la gestion des conflits.

¹¹ Sur le Mali, v. aussi République du Mali, Ministère de la Justice et des Droits de l'homme, *Document de stratégie nationale d'assistance juridique et judiciaire*, 2015-2020, oct. 2015 ; d'assistance juridique et judiciaire, 2015-2020, oct. 2015 ; Avocats sans frontières Canada (ASFC), *Accès à la justice au Mali : une réalité à bâtir*, rapport, https://www.asfcanda.ca/uploads/publications/uploaded_asf-acces-justic-realite-batir-web-pdf-125.pdf (consulté le 17 juil. 2020).

¹² A. SANGARE et S. S. FEOKETCHANG KOUATCHOU, « La médiation professionnelle arrive en Afrique », *Village de la justice*, août 2015, <https://www.village-justice.com/articles/mediation-professionnelle-arrive,20203.html> (consulté le 14 sept. 2020).

¹³ S. O. SY, « Diplomatie africaine et culture de la médiation en Afrique », in *Initiative de valorisation des capacités africaines endogènes dans la gouvernance et la prévention des conflits*, atelier de lancement, Conakry (Guinée), 9 – 11 mars 2005, Documents de travail, t. 2, oct. 2005, p. 26.

En réponse à la question posée, on peut soutenir que les modes coutumiers de règlement des conflits constituent des facteurs de paix et de sécurité par leurs objectifs (I). Cependant, ils demeurent des facteurs limités par leurs modalités (II).

I. Des facteurs de paix et de sécurité par leurs objectifs

Afin de préserver la paix et assurer la sécurité dans les communautés, les modes coutumiers de règlement des litiges sont des mécanismes qui visent, d'abord, à réconcilier et non à trancher (A) et, ensuite, à éduquer et réparer et non à punir (B).

A. Des mécanismes visant à réconcilier et non à trancher

Préserver la paix civile et l'harmonie et prévenir les mécanismes de vengeance et de vendetta sont les principaux objectifs de la justice coutumière. Les acteurs de celle-ci se considèrent comme des médiateurs dont le rôle est de maintenir la stabilité et d'éviter l'escalade des conflits entre les parties. A cet égard, la paix civile est plus importante que la protection des droits d'un individu¹⁴. Comme l'a souligné Kouassigan, dans les sociétés traditionnelles africaines, « les droits de chaque membre n'existent et ne sont garantis qu'autant qu'ils participent de ceux de la communauté tout entière. Celle-ci n'a pas seulement un rôle de protection, elle a des droits propres, dont dépendent ceux de chacun de ses membres. Ainsi, l'individu n'existe qu'en tant que membre d'un groupe et ses droits ne sont sauvegardés et garantis que dans la mesure où ils ne sont pas de nature à s'opposer à ceux de la communauté. »¹⁵.

¹⁴ A. BARAK, A. ARRAH et a., *Children in Conflict with Law and Informal Justice System in Hebron Governorate*, Terre des hommes, 2013, p. 41 ; Y. COLLIU et K. Hope BURCHILL, *Le droit coutumier et la justice juvénile*, Terre des hommes, juin 2016, p. 6, https://www.tdh.ch/sites/default/files/le_droit_coutumier_khopeburchill_ycolliou_fr.pdf (consulté le 25 juil. 2020).

¹⁵ G.-A. KOUASSIGAN, *L'homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale*, Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, 1966, p. 35.

Les dépendances entre les membres de la communauté et les obligations mutuelles sont ancrées dans divers liens sociaux. Il s'agit des alliances comme celle entre les époux et les beaux-parents, des rôles politiques comme ceux du chef du village et des conseillers de ce dernier, des relations mythologiques comme celle du cousinage à plaisanterie¹⁶.

Aussi, les systèmes coutumiers font intervenir dans le processus de règlement des conflits un ensemble de personnes¹⁷ pouvant avoir une influence sur les parties¹⁸. Pour inciter les parties au compromis et atténuer les tensions, ils exploitent également les liens familiaux, les événements du passé, les relations antérieures entre les parents, les vertus de la tradition, les liens historiques heureux. Les conséquences sociales du conflit sont aussi invoquées¹⁹. Ce qui fait de la justice coutumière une justice de réconciliation.

Ainsi, l'autorité coutumière de règlement des conflits est bien plus qu'un juge. C'est ainsi que la palabre permet tour à tour discussion, négociation et conciliation, le tout ayant pour finalité de trouver un compromis entre les différentes tendances, le juge étatique n'étant saisi qu'en dernier recours, après épuisement des voies transactionnelles²⁰. De même, les coutumes islamisées, au-delà des variations intra-confessionnelles résultant de courants ou

¹⁶ Le cousinage à plaisanterie est un pacte d'assistance et de non-agression fondé sur un mythe de sang entre deux patronymes (ex : entre Touré et Maïga) ou deux ethnies (ex : entre Bozo et Dogon). Il implique des formes de plaisanterie et de licence entre les personnes concernées.

¹⁷ A. B. FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Afrilex*, n° 3, juin 2003, p. 10.

¹⁸ Sur la participation collective chez les Malinké et les Bambara du Mali, v. M. B. TRAORE, *Société initiatique et régulation sociale chez les Malinké et Bambara du Mali, Essai d'interprétation sociologique d'un système juridique*, th., Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1980.

¹⁹ République du Mali, Ministère de la Justice, garde des sceaux, *Etude cartographique de la justice informelle au Mali*, préc., p. 47.

²⁰ A. B. FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », préc., p. 9.

mouvements parfois très différents, ont tendance à viser la réconciliation. Elles stimulent un islam tolérant et ouvert et utilisent les passages du Coran encourageant le règlement pacifique des différends pour désamorcer les conflits.

Par ailleurs, c'est pour satisfaire l'esprit de justice et rétablir entre les groupes et les individus des rapports paisibles, que les coutumes ne reconnaissent ni forclusion, ni prescription²¹. Fondées sur la réconciliation, les modes coutumiers de règlement des conflits permettent ainsi aux parties en conflit de continuer à entretenir entre elles des liens sociaux, économiques et culturels. Ce qui les différencie fondamentalement de la justice moderne, qui applique « de manière objective une norme préétablie en tranchant d'autorité un litige sans se soucier de l'adhésion des deux parties —et même de toute la communauté— à la décision »²². Dans les systèmes coutumiers, « le droit lui-même apparaît alors davantage comme un ensemble de mécanismes de régulation sociale qu'un ensemble de règles »²³.

Ainsi, la tâche la plus importante du dispositif de contrôle social n'est pas dans l'application stricte de la règle ; « bien au contraire, le maintien, la sauvegarde des structures sociales, la cohésion, passent par le besoin d'éviter à tout prix la rupture ou la diminution de la cohésion sociale »²⁴.

Ce modèle quasi idéal-typique se distingue radicalement de la « justice légaliste-libérale »²⁵ qui nourrit, malgré elle, cette fâcheuse

²¹ M. B. TRAORE, *Société initiatique et régulation sociale chez les Malinké et Bambara du Mali, Essai d'interprétation sociologique d'un système juridique*, préc., p. 340.

²² A. MINKOA SHE, *Essai sur l'évolution de la politique criminelle au Cameroun depuis l'indépendance*, th., Université de Strasbourg, 1987, t. 1, p. 85.

²³ *Ibid.*

²⁴ M. B. TRAORE, *Société initiatique et régulation sociale chez les Malinké et Bambara du Mali, Essai d'interprétation sociologique d'un système juridique*, préc., p. 375.

²⁵ P. NKOU MVONDO, « La crise de la justice de l'Etat en Afrique noire francophone. Etudes des causes du "divorce" entre la justice et les justiciables », *Penant*, 1997, p. 213.

tendance à « envenimer » le conflit par un formalisme à la fois excessif et exaspérant²⁶.

Outre la réconciliation, les modes coutumiers de règlement des conflits prônent l'éducation et la réparation.

B. Des mécanismes visant à éduquer et réparer et non à punir

La justice coutumière ne prononce quasiment pas de peines d'emprisonnement ; ce qui est conforme à son objectif premier qui est de réconcilier les parties en conflit. Cela répond également à des nécessités pratiques telles que l'obligation d'un individu de subvenir aux besoins de sa famille et l'absence d'infrastructures carcérales. La détention est alors considérée comme une sanction qui manque de bon sens. En effet, priver de liberté un individu qui subvient aux besoins de sa famille ou qui contribue à ceux de sa communauté ferait peser une charge supplémentaire sur d'autres personnes²⁷. A cet égard, au lieu que le délinquant soit emprisonné, il continue à vivre dans la communauté, sous le regard réprobateur des autres membres de celle-ci. Cette pression immédiate et quotidienne est censée interpeler sa conscience en permanence et, par conséquent, l'éduquer.

Ainsi, dans les situations où la justice moderne punit, la justice coutumière opte pour l'éducation. On comprend, dès lors, que « dans le contexte pénal, les aveux et les excuses jouent un rôle majeur, et l'établissement des faits a moins d'importance que dans les tribunaux officiels où cette pratique est courante »²⁸. Cette conception de la justice tranche avec celle de certains juristes occidentaux qui ne reconnaissent le droit que « là où le contrôle peut s'exercer par voie

²⁶ A. B. FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », préc., p. 9.

²⁷ Nations unies, Haut-commissariat aux droits de l'Homme, *Droits de l'Homme et systèmes de justice traditionnelle en Afrique*, New York et Genève, 2016, p. 28.

²⁸ *Ibid.*

judiciaire ou là où il peut aboutir à une contrainte physique »²⁹. Toutefois, les systèmes de justice coutumière ne sont pas figés et subissent l'influence de leurs interactions avec la justice étatique. Ce qui les conduit dans certains Etats à prononcer parfois des peines d'emprisonnement³⁰.

Par ailleurs, dans beaucoup de contextes, où la justice moderne opte pour une sanction pénale, la justice coutumière privilégie la résolution du conflit par la réparation des fautes. Celle-ci constitue alors une compensation à la partie lésée, soit sous forme d'argent, de bétail, de produits d'une récolte ou de services³¹. « L'objectif n'est pas de punir la personne qui a commis un délit, mais d'apporter une réponse ou une compensation à la victime afin que son honneur soit rétabli. L'objectif est aussi de faire en sorte d'éviter tout acte de récidive, en théorie, car dans les faits il n'y a pas de mesures d'accompagnement visant à réintégrer les personnes ayant commis des délits. »³². Dans certaines communautés, c'est la famille élargie ou le clan de l'auteur du fait illicite qui assume la responsabilité collective d'exécuter la sentence³³. Généralement, on donne deux

²⁹ M. ALLIOT, « Genèse et permanence des traditions juridiques », Colloque, Institute für historische Anthropologie Munich, 1976, p. 1.

³⁰ Sur l'application des peines d'emprisonnement par la justice coutumière au Libéria, v spéc. International Crisis Group, Liberia : Resurrecting the justice system, Africa Report, n° 107, 6 avril 2006, p. 8. Selon ONU-Femmes, au Malawi, au Niger et en Ouganda, la justice coutumière serait habilitée à emprisonner des personnes accusées de crimes graves en attendant l'arrivée de la police (ONU-Femmes, UNICEF et PNUD, Informal Justice Systems, p. 57, citée par Nations unies, Haut-commissariat aux droits de l'Homme, *Droits de l'homme et systèmes de justice traditionnelle en Afrique*, préc., p. 30-31).

³¹ Nations unies, Haut-commissariat aux droits de l'Homme, *Droits de l'Homme et systèmes de justice traditionnelle en Afrique*, préc., p. 30.

³² Y. COLLIU et K. HOPE BURCHILL, *Le droit coutumier et la justice juvénile*, préc., p. 6.

³³ A. LE SAGE, *Stateless Justice in Somalia : Formal and Informal Rule of Law Initiatives*, Geneva, Centre for Humanitarian Dialogue, 2005, p. 33 et 34, cité par Nations unies, Haut-commissariat aux droits de l'Homme, *Droits de l'Homme et systèmes de justice traditionnelle en Afrique*, préc., p. 31.

explications à ce type responsabilité. Premièrement, la personne fautive peut ne pas avoir les ressources suffisantes pour verser une compensation, ce qui pourrait entraîner de nouvelles violences ou des actes de vengeance et nuire à la communauté. Deuxièmement, dans les systèmes coutumiers, la propriété est un concept plus collectif qu'individuel³⁴. Toutefois, la justice traditionnelle peut condamner le délinquant à verser une somme comparable à une amende afin de dénoncer l'acte illicite ou prévoir des services à la communauté ; « les cas considérés comme irrécupérables sont cependant mis en quarantaine ou bannis de la communauté »³⁵.

Même dans les coutumes islamisées, les normes sont plus souples en raison de la version « tolérante » de l'Islam pratiquée, qui rejette les châtiments sévères de la charia³⁶. Ainsi, « au fil des siècles, ces coutumes islamisées ont créé un riche corpus de pratiques islamiques de droit coutumier qui jouissent d'une solide crédibilité au sein d'une grande partie de la population »³⁷.

En privilégiant la réconciliation, l'éducation et la réparation, les modes coutumiers de règlement des conflits visent principalement à préserver la paix et à assurer la sécurité. Cependant, en dépit de ce but noble, ils demeurent des facteurs limités par leurs modalités.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ R. MALEJACQ, « Entre tradition et modernité. La justice coutumière au Bénin et au Mali », *Policy Brief*, n° 12, oct. 2009, p. 2. Pour des Etats qui pratiquent le bannissement, v. Nations unies, Haut-commissariat aux droits de l'Homme, *Droits de l'Homme et systèmes de justice traditionnelle en Afrique*, préc., p. 30. Sur l'application de moins en moins fréquente du bannissement en Afrique du Sud, v. République d'Afrique du Sud, Ministère de la Justice et du Développement constitutionnel, *Policy framework on the traditional justice system under the Constitution*, p. 35.

³⁶ M. ZOUBER et a., *Scholars of Peace – The Islamic Tradition and Historical Conflict Resolution in Timbuktu*, Special Conflict Research Group, <http://run.edu.ng/media/1274441773152.pdf> (consulté le 22 sept. 2015).

³⁷ B. KAMENA, « La justice moderne et les systèmes coutumiers : quelle complémentarité ? », préc.

II. Des facteurs limités par leurs modalités

Les modes coutumiers de règlement des conflits sont des facteurs de paix et de sécurité limités par leurs modalités. En effet, celles-ci sont propices au règlement des conflits intracommunautaires (A), alors qu'ils sont inappropriés à celui des conflits intercommunautaires (B).

A. Des modalités propices au règlement des conflits intracommunautaires

La notion de communauté pose des problèmes par son imprécision. Elle sous-entend que les groupes sont strictement fermés sur eux-mêmes, ce qui est empiriquement erroné. Toutefois, « une communauté peut être cohérente par son terroir, son identité lignagère et/ou mythologique (par exemple la famille étendue ou le clan) ou par son identité dite ethnique. »³⁸. La communauté peut avoir aussi un fondement religieux.

Selon un rapport, « la grande diversité de mécanismes judiciaires coutumiers au Mali [...] se limite de façon caractéristique à un groupe ethnique particulier et ne s'applique pas à l'échelle nationale »³⁹. De son côté, l'Etude cartographique de la justice informelle au Mali rapporte que le rayon d'action de la justice coutumière ne dépasse généralement pas le village, la fraction et/ou la communauté concernée par le conflit⁴⁰. Sur ce point, ces études rejoignent celle du groupe de recherche Hill de 2014⁴¹.

Ainsi, le juge coutumier est proche des parties. D'ailleurs, il a été soutenu qu'un juge étranger à la communauté est incompetent pour

³⁸ République du Mali, Ministère de la justice, garde des sceaux, *Etude cartographique de la justice informelle au Mali*, préc., p. 46.

³⁹ E. VAN VEEN, D. GOFF et Th. VAN DAMME, *Au-delà de la dichotomie : accepter le pluralisme juridique au Mali et en réconcilier les composantes*, préc., p. 4.

⁴⁰ République du Mali, Ministère de la Justice, garde des sceaux, *Etude cartographique de la justice informelle au Mali*, préc., p. 31-32.

⁴¹ *Ibid.*

gérer les conflits, l'objectif étant de recoudre le tissu social et non de dire qui est en droit ou en faute⁴². La proximité du juge coutumier avec les parties est particulièrement importante en cas de conflit intracommunautaire. En effet, c'est grâce à cette proximité, qu'il a l'influence nécessaire pour les pacifier. De même, c'est cette proximité qui garantit l'adhésion des proches des parties à la sentence.

En outre, la force des autorités coutumières dans le règlement des conflits intracommunautaires tient au fait que les parties ont la même coutume. Les mêmes références culturelles facilitent la compréhension des procédures : « C'est d'abord la capacité de dire "nous" ; "nous" partageons un certain nombre d'us, de coutumes, [...] mais aussi de valeurs. Elles offrent des lieux de rencontre, de médiation, d'évaluation, de transmission et partant, des lieux de *ré-conciliation*. » écrit un auteur⁴³.

Par ailleurs, la réconciliation et le maintien de l'harmonie au sein de la communauté étant les principes directeurs des modes coutumiers de règlement des conflits, ces derniers s'emploient à ce que les parties, ainsi que la communauté, soient satisfaites de la décision rendue. « Maintenir un consensus est particulièrement important dans les communautés où les membres entretiennent des relations d'interdépendance. Des décisions qui ne font pas l'unanimité pourraient menacer ces relations. »⁴⁴. C'est pourquoi, les modes coutumiers de règlement des conflits se caractérisent souvent par la participation publique⁴⁵.

Ainsi, peuvent prendre part à la palabre les habitants du lieu où le fait dommageable s'est produit et même souvent ceux des localités

⁴² E. LE ROY, « Présentation de la modernité de la justice contemporaine en Afrique francophone », *Droit et société*, 2002, cité par Y. COLLIU et K. HOPE BURCHILL, *Le droit coutumier et la justice juvénile*, préc., p. 6.

⁴³ E. KANKINDI, « La lutte contre l'impunité en Afrique des Grands Lacs : Place des juridictions traditionnelles », *Analyses*, 2008, Commission Justice et Paix belge francophone, p. 8.

⁴⁴ Nations unies, Haut-commissariat aux droits de l'Homme, *Droits de l'Homme et systèmes de justice traditionnelle en Afrique*, préc., p. 27.

⁴⁵ Parfois ce sont uniquement les parties et les témoins qui participent au processus. De même, il arrive que la responsabilité soit individuelle.

voisines. De plus, « il est loisible, en pareille circonstance, à tout assistant d'exprimer son point de vue sur des aspects de l'affaire, et cela librement et impartialement puisque son opinion peut être contredite et confrontée à d'autres témoignages »⁴⁶. La participation de chaque clan garantit son approbation de la décision rendue et sa responsabilité collective des infractions commises par l'un de ses membres. Ainsi, la participation de la communauté confère aux modes coutumiers de règlement des conflits leur autorité. « Ce qui est nécessaire pour s'assurer que les jugements sont exécutés et que ces systèmes continuent d'être utilisés. Généralement, les autorités sont respectées non pas parce que leur pouvoir inspire la crainte, mais parce que la société reconnaît la légitimité du processus »⁴⁷.

Ainsi, les modes coutumiers de règlement des conflits sont propices au règlement des conflits intracommunautaires. Cependant, il en va différemment pour les conflits intercommunautaires.

B. Des modalités inappropriées au règlement des conflits intercommunautaires

Certes, les conflits intercommunautaires ne peuvent se réduire strictement à des conflits d'ordre ethnique. Cependant, ils ont généralement une telle base. Dans tous les cas, la communauté (ethnique, religieuse, etc.) n'est qu'un vecteur. En effet, les conflits résultent généralement de la compétition pour l'exploitation des ressources ou de la mauvaise gestion de cette compétition.

En effet, selon une étude menée en juin 2017 dans la région de Mopti, au Centre du Mali, la compétition pour l'exploitation des ressources et de l'espace agropastoral entre agriculteurs et éleveurs est la première cause de conflit, chaque communauté rejetant la faute à

⁴⁶ M. B. TRAORE, *Société initiatique et régulation sociale chez les Malinké et Bambara du Mali, Essai d'interprétation sociologique d'un système juridique*, préc., p. 373.

⁴⁷ Nations unies, Haut-commissariat aux droits de l'Homme, *Droits de l'Homme et systèmes de justice traditionnelle en Afrique*, préc., p. 27.

l'autre⁴⁸. Selon la même étude, ces conflits, dont la source la plus récurrente est liée aux dégâts causés par le passage du bétail à travers les cultures, s'expliquent par la dépendance des communautés vis-à-vis de l'agriculture et de l'élevage, dans un contexte de forte augmentation démographique et où les méthodes sont restées extensives. Or, ces méthodes ne répondent plus de façon satisfaisante aux besoins d'alimentation et d'abreuvement des animaux, la fertilité des sols étant en baisse et les périodes de jachère étant de plus en plus rares⁴⁹. Certes, ce type de conflits peut tout aussi exister au sein d'une même communauté, comme entre agriculteurs et éleveurs d'un même village. Cependant, « comme ces clivages recourent généralement des lignes de séparation entre villages ou communautés, ces conflits prennent souvent une tournure intercommunautaire »⁵⁰.

L'étude précitée de juin 2017 et d'autres études⁵¹ montrent aussi les limites et les défaillances des systèmes de gestion et d'arbitrage. Dans l'étude de juin 2017, les modes coutumiers de règlement des conflits auxquels les populations ont fait référence comprenaient principalement les pratiques rituelles comme celle du *Binou* et la sollicitation des autorités coutumières⁵². Or, ces légitimités sont généralement propres à une communauté. Par exemple, le *Binou* est un culte dogon qui maintient l'harmonie entre la communauté humaine et les forces surnaturelles de la brousse et auquel on se réfère pour régler les différends, notamment ceux liés aux terres. Il arrive que cette pratique ne soit pas acceptée par toutes les parties, surtout celles qui ne sont pas de la communauté dogon. Toutefois, certaines personnes indépendamment de leur appartenance ethnique refusent

⁴⁸ IMRAP et INTERPEACE, « Analyse locale des dynamiques de conflit et de résilience dans la zone de Koro-Bankass. Région de Mopti, Mali », préc., p. 29.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 40.

⁵¹ INTERPEACE et IMRAP, « Autoportrait du Mali, les obstacles à la paix », UE et Royaume du Danemark, mars 2015.

⁵² IMRAP et INTERPEACE, « Analyse locale des dynamiques de conflit et de résilience dans la zone de Koro-Bankass. Région de Mopti, Mali », préc., p. 32.

catégoriquement de se référer aux pratiques rituelles pour lesquelles les fétiches sont sollicités, en raison de l'incompatibilité de ces dernières avec leurs croyances religieuses. On assiste alors à une situation où la pratique qui vaut pour une communauté animiste est rejetée par une communauté musulmane ou chrétienne.

Ces limites inhérentes aux modes coutumiers de règlement des conflits amènent alors certaines personnes à rechercher d'autres mécanismes de règlement des conflits comme les commissions foncières et la justice moderne. Or, ces mécanismes aussi sont limités.

La récurrence des conflits fonciers a incité plusieurs Etats africains dont le Mali à mettre en place des commissions foncières chargées de la prévention et de la gestion des conflits fonciers. Cependant, la principale limite de ces commissions réside dans la faculté accordée aux parties de saisir la justice en cas de non-conciliation⁵³.

Or, la justice étatique suscite beaucoup de réserves. En effet, il résulte de différentes études sur la justice en Afrique, en général, et au Mali, en particulier, un constat amer : la faible indépendance, l'absence d'impartialité, l'éloignement de la population, le formalisme excessif, des problèmes financiers et matériels, l'insuffisance de formation professionnelle des magistrats, etc.⁵⁴ Certains auteurs parlent même de « naufrage judiciaire » et de systèmes judiciaires

⁵³ Loi portant sur le foncier agricole, art. 50, al. 2. Pour les cas d'autres Etats, v. spéc. B. HASSANE, « Autorités coutumières et régulation des conflits en Afrique de l'Ouest francophone : entre l'informel et le formel », in OIF, *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, préc., p. 178-186.

⁵⁴ Cf. J. du BOIS de GAUDUSSON et G. CONAC (s. dir.), *La justice en Afrique, Afrique contemporaine*, n° spéc., 156, Paris, La Documentation française, 1990 ; J. du BOIS de GAUDUSSON, « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs. Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, 2014/2, n° 250, p. 13 ; ONUCI, *L'organisation et le fonctionnement du système judiciaire en Côte d'Ivoire. Etude d'évaluation du système judiciaire ivoirien*, juin 2007 ; J. DJOGBENOU, « Bénin : Le secteur de la justice et l'Etat de droit », Open Society Institute, 2010 ; B. KAMENA, « La justice moderne et les systèmes coutumiers : quelle complémentarité ? », préc. ; etc.

« sinistrés »⁵⁵. En outre, la résistance à « l'oppression politique » s'affirme « chez un nombre de magistrats, malheureusement encore très limité »⁵⁶.

C'est pourquoi de nouvelles initiatives sont de plus en plus initiées. C'est le cas de celle entreprise en 2015 par le Centre pour le Dialogue humanitaire. Elle vise à établir un espace de dialogue à travers le réseautage des médiateurs communautaires nomades et sédentaires dans le Sahel⁵⁷.

En attendant l'aboutissement des nouvelles initiatives, l'incapacité des mécanismes existants à résoudre les conflits crée une situation de conflictualité permanente et une dynamique de repli sur soi communautaire. On assiste progressivement à la constitution au sein de chaque groupe d'une vision ou d'une « trame narrative » à travers laquelle l'autre communauté (les agriculteurs, les pêcheurs, les éleveurs, etc.) est stéréotypée, analysée à travers certaines idées préconçues et des préjugés, antagonisant les rapports et contribuant à la conflictualité de la zone⁵⁸. Ce qui affaiblit considérablement la paix

⁵⁵ Y. MARCHAND, *Rapport au Premier ministre. Une urgence : l'afro-réalisme. Pour une nouvelle politique de l'entreprise en Afrique subsaharienne*, Paris, La Documentation française, 1996.

⁵⁶ A. B. FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », préc., p. 15.

⁵⁷ Sur la rencontre entre autorités, médiateurs agro-pastoraux et partenaires dans les pays du G5-Sahel organisée, du 26 au 28 octobre 2020, par cette organisation, v. spéc. J. J. KONATE, « Mali : échanges sur les conflits agro-pastoraux dans les pays du Sahel ! », *Malijet*, 28 oct. 2020, <https://malijet.com/actualite-politique-au-mali/flash-info/249161-mali-echanges-sur-les-conflits-agro-pastoraux-dans-les-pays-du-s.html> (consulté le 29 oct. 2020).

⁵⁸ IMRAP et INTERPEACE, « Analyse locale des dynamiques de conflit et de résilience dans la zone de Koro-Bankass. Région de Mopti, Mali », préc., p. 39. Pour des exemples de trames narratives des acteurs de conflits intercommunautaires, v. *ibid.*, Annexe 1.

et la sécurité. Aujourd'hui, les groupes djihadistes exploitent cette situation de conflictualité et de repli sur soi communautaire⁵⁹.

En définitive, les différents mécanismes de règlement des conflits sont limités dans le règlement des conflits intercommunautaires. Néanmoins, les conflits résultant généralement de la compétition relative aux ressources naturelles, nous préconisons de les prévenir par une gestion durable et optimale de ces dernières.

⁵⁹ C'est ainsi qu'un audio de propagande djihadiste insinue que Les Forces armées maliennes auraient créé et armé les groupes d'auto-défense « Dozos » pour combattre les Peuls et récupérer leurs biens (bétail, argent, etc.). Il appelle alors les Peuls à s'unir pour venger les injustices dont ils auraient été victimes de la part de l'armée et des autres communautés (Audio Whatsapp dont la date et l'auteur n'ont pu être identifiés, inédit). De même, lors de l'occupation de Farabougou, un village d'environ 3 000 habitants du cercle de Niono (région de Ségou) par des hommes armés, qui se revendiquaient djihadistes, ces derniers, qui auraient tué six villageois avant d'en kidnapper neuf autres, reprochaient aux habitants de cette localité « d'être eux-mêmes impliqués dans l'assassinat de plusieurs membres de la communauté peule. » (D. BACHE, « Mali : la médiation avance à Farabougou, l'implication des autorités réclamée », reportage du 21 octobre 2020, RFI, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20201021-mali-%C3%A0-farabougou-la-m%C3%A9diation-avance-l'implication-autorit%C3%A9s-r%C3%A9clam%C3%A9e> [consulté le 21 oct. 2020]). Cette trame narrative est, cependant, contestée par le témoignage d'un habitant de Farabougou (Audio Whatsapp du 21 octobre 2020, inédit).

BIBLIOGRAPHIE :

I. Texte :

-Loi n° 2017- 001/du 11 avril 2017 portant sur le foncier agricole.

II. Ouvrages :

-DU BOIS DE GAUDUSSON J. et CONAC G. (s. dir.), *La justice en Afrique, Afrique contemporaine*, n° spéc. p. 156, Paris, La Documentation française, 1990.

-KOUASSIGAN G.-A., *L'homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale*, Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, 1966, p. 35.

-MARCHAND Y., *Rapport au Premier ministre. Une urgence : l'afro-réalisme. Pour une nouvelle politique de l'entreprise en Afrique subsaharienne*, Paris, La Documentation française, 1996.

-OIF, *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, Paris, Imprim'Vert, mars 2010, p. 198.

III. Thèses :

-MINKOA SHE A., *Essai sur l'évolution de la politique criminelle au Cameroun depuis l'indépendance*, th., Université de Strasbourg, 1987, t. 1, p. 85.

-TRAORE M. B., *Société initiatique et régulation sociale chez les Malinké et Bambara du Mali, Essai d'interprétation sociologique d'un système juridique*, th., Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1980.

-TRAORE S., *Le mariage dans la coutume Soninké islamisée : Essai de comparaison entre la pratique Soninké et le droit musulman*, Sn, 1981.

IV. Articles et chroniques

-BACHE D., Mali : la médiation avance à Farabougou, l'implication des autorités réclamée, reportage du 21 octobre 2020, RFI, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20201021-mali-%C3%A0-farabougou-la-m%C3%A9diation-avance-limplication-autorit%C3%A9s-r%C3%A9clam%C3%A9e> (consulté le 21 oct. 2020).

- CAMARA B., « Fondements juridiques du mariage dans le pays bamanan malinke : du système coutumier au code malien du mariage et de la tutelle de 1962 – l'évolution dans la continuité », *RASPOS*, n° 21, juin 2011, p. 2017.
- DU BOIS DE GAUDUSSON J., « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs. Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, 2014/2, n° 250, p. 13.
- DEMBELE M. L., « L'islam et le pouvoir au Mali du moyen-âge à nos jours : entre apothéose, marginalisation et renaissance », *RASPOS*, n° 2, janv.-fév.-mars 2014, p. 17.
- FALL A. B., « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Afrilex*, n° 3, juin 2003, p. 10.
- IMRAP et INTERPEACE, « Analyse locale des dynamiques de conflit et de résilience dans la zone de Koro-Bankass. Région de Mopti, Mali », *Portraits Croisés*, juin 2017, p. 45.
- KAMENA B., « La justice moderne et les systèmes coutumiers : quelle complémentarité ? », *Mélanges Pr Samba Traoré*, à paraître.
- KONATE J. J., « Mali : échanges sur les conflits agro-pastoraux dans les pays du Sahel ! », *Malijet*, 28 oct. 2020, <https://malijet.com/actualite-politique-au-mali/flash-info/249161-mali-echanges-sur-les-conflits-agro-pastoraux-dans-les-pays-du-s.html> (consulté le 29 oct. 2020).
- LE ROY E., « Présentation de la modernité de la justice contemporaine en Afrique francophone », *Droit et société*, 2002.
- MALEJACQ R., « Entre tradition et modernité. La justice coutumière au Bénin et au Mali », *Policy Brief*, n° 12, oct. 2009, p. 2.
- NKOUMVONDO P., « La crise de la justice de l'Etat en Afrique noire francophone. Etudes des causes du "divorce" entre la justice et les justiciables », *Penant*, 1997, p. 213.
- SANGARE A. et FEOKETCHANG KOUATCHOU S. S., « La médiation professionnelle arrive en Afrique », *Village de la justice*, août 2015, <https://www.village-justice.com/articles/mediation-professionnelle-arrive,20203.html> (consulté le 14 sept. 2020).
- WERLY N., « Paix : l'insaisissable définition », *Etudes de linguistique appliquée (ELA)*, 2002/4 (n° 128), p. 481-495.

V. Communications et rapports :

-Alliance malienne pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA/Mali), *La cohabitation des légitimités au niveau local : initiative transversale : de l'inclusivité institutionnelle au pluralisme juridique*, sept. 2009.

-ALLIOT M., « Genèse et permanence des traditions juridiques », Colloque, Institute für historische Anthropologie Munich, 1976, p. 1.

-Avocats sans frontières Canada (ASFC), *Accès à la justice au Mali : une réalité à bâtir*, rapport, https://www.asfcanda.ca/uploads/publications/uploaded_asf-acces-justic-realite-batir-web-pdf-125.pdf (consulté le 17 juil. 2020).

-BARAK A., ARRAH A. et a., « *Children in Conflict with Law and Informal Justice System in Hebron Governorate* », *Terre des hommes*, 2013, p. 41.

-COLLIOU Y. et K. HOPE BURCHILL, *Le droit coutumier et la justice juvénile*, *Terre des hommes*, juin 2016, p. 6, https://www.tdh.ch/sites/default/files/le_droit_coutumier_khopeburc_hill_ycolliou_fr.pdf (consulté le 25 juil. 2020).

-DJOGBENOU J., « Bénin : Le secteur de la justice et l'Etat de droit », Open Society Institute, 2010 ;

-DROLET A., *L'accès à la justice dans l'espace francophone : le rôle des parlements*, *Projet de rapport*, Assemblée parlementaire de la francophonie, Berne (Suisse), 7-10 juil. 2015, p. 26.

-HASSANE B., « Autorités coutumières et régulation des conflits en Afrique de l'Ouest francophone : entre l'informel et le formel », in OIF, *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, Paris, Imprim'Vert, mars 2010, p. 178-186.

-Institut Clingendael, *Under the microscope : Customary systems in northern Mali*, cité par IDLO, *En route vers la justice : l'exploration des pratiques coutumières au Mali*, 8 août 2019, <https://www.idlo.int/news/highlights/en-route-vers-la-justice-l%E2%80%99exploration-des-pratiques-coutumi%C3%A8res-au-mali> (consulté le 17 juil. 2020).

-International Crisis Group, *Liberia : Resurrecting the justice system*, *Africa Report*, n° 107, 6 avril 2006, p. 8.

INTERPEACE et IMRAP, « Autoportrait du Mali, les obstacles à la paix », UE et Royaume du Danemark, mars 2015.

KANKINDI E., « La lutte contre l'impunité en Afrique des Grands Lacs : Place des juridictions traditionnelles », *Analyses*, 2008, Commission Justice et Paix belge francophone, p. 8.

LE SAGE A., *Stateless Justice in Somalia : Formal and Informal Rule of Law Initiatives*, Geneva, Centre for Humanitarian Dialogue, 2005, p. 33 et 34.

-Nations unies, Haut-commissariat aux droits de l'Homme, *Droits de l'Homme et systèmes de justice traditionnelle en Afrique*, New York et Genève, 2016, p. 28.

-ONU CI, *L'organisation et le fonctionnement du système judiciaire en Côte d'Ivoire. Etude d'évaluation du système judiciaire ivoirien*, juin 2007.

-ONU Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2011-2012. En quête de justice*, p. 69 ; PNUD, *Etude sur l'état des lieux en Droits humains au Mali*, Rapport, déc. 2002, p. 46, https://www.malikunnafoni.com/bibliostat/docs/040105068_pnud_sd.pdf - consulté le 29 sept. 2020.

-République d'Afrique du Sud, Ministère de la Justice et du Développement constitutionnel, *Policy framework on the traditional justice system under the Constitution*, p. 35.

-République du Mali, Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme, *Document de stratégie nationale d'assistance juridique et judiciaire, 2015-2020*, oct. 2015 ; *d'assistance juridique et judiciaire, 2015-2020*, oct. 2015.

-République du Mali, Ministère de la Justice, garde des sceaux, *Etude cartographique de la justice informelle au Mali, Rapport final*, 29 août 2017, p. 3-6.

-SY S. O., « Diplomatie africaine et culture de la médiation en Afrique », in *Initiative de valorisation des capacités africaines endogènes dans la gouvernance et la prévention des conflits*, atelier de lancement, Conakry (Guinée), 9-11 mars 2005, Documents de travail, t. 2, oct. 2005, p. 26.

-VAN VEEN E., GOFF D. et VAN DAMME Th., *Au-delà de la dichotomie : accepter le pluralisme juridique au Mali et en réconcilier les*

composantes, Rapport de l'Unité de recherche sur les conflits, nov. 2015, Clingendael, p. 43-45.

-ZOUBER M. *et a.*, *Scholars of Peace – The Islamic Tradition and Historical Conflict Resolution in Timbuktu*, Special Conflict Research Group, <http://run.edu.ng/media/1274441773152.pdf> (consulté le 22 sept. 2015).

LA MEDIATION DANS LA RESOLUTION DES CONFLITS LOCAUX AU MALI

Bocar TEGUETE,
doctorant au LERDDL, chargé de mission du médiateur de la
République du Mali.

*Selon l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du
citoyen de 1789, « la société a le droit de demander compte à
tout agent public de son administration ». Est-ce là le
fondement de la fonction de Médiateur de la République ?*

*Jean-Paul Delevoye
médiateur de la République de la France*

Quand on réunit une foule de personnes ayant des points de vue, des valeurs, des expériences, une éducation, des modes de vie et des intérêts variés, les différences abondent. Cette diversité peut certes enrichir les échanges, les idées et les objectifs du projet tant et aussi longtemps que les conflits et les tensions émergent. La question va donc plutôt porter sur *la manière de résoudre le conflit*¹.

La résolution traditionnelle des conflits au Mali, depuis les siècles qui ont précédé la civilisation arabo-islamique et plus récemment malgré l'apport de la civilisation occidentale, s'est toujours effectuée selon les valeurs et règles endogènes des traditions maliennes. Elle constitue le préalable à toute résolution judiciaire². La pluralité

¹ La résolution de conflit : initiative canadienne de bénévolat.

² Par Squire Patton Boggs, le 6 juin 2008 publié dans *Droit international et comparé. Droit comparé*.

humaine du Mali, qu'on peut aisément constater par l'énumération des ethnies, est évidente. Mandingues, Peuhls, Bambaras, Soninkés, Sonrais, Bozos, *Manyankas*, Senoufos, Bwas, Dogons, Touaregs, Maures, Arabes, etc., parlent chacun leur dialecte ou leur langue.³

De cette diversité sociologique résulte une occupation irrégulière et inégalitaire du territoire national (environ : 1 240 000 km²), entraînant des conflits ouverts ou latents. Afin de pérenniser la paix et prévenir les conflits, les premiers fondateurs de l'empire du Mali (1236) ont établi des moyens matériels et immatériels pour la paix mais aussi pour la stabilité de l'empire, dont le Mali hérite aujourd'hui.

Les valeurs qui s'attachent au dialogue, à la tolérance, à l'hospitalité et à la non-violence sont les fondements des traditions maliennes. Les réunions des chefs de famille sous l'arbre à palabre, dirigées par le chef de village, font souvent encore aujourd'hui, office de Tribunal local, dont les décisions sont souvent plus suivies que celles des autorités administratives et judiciaires.⁴

Dans une période marquée par une faible confiance à l'égard des institutions publiques et gouvernementales, des attentes grandissantes de la part des citoyens et une participation électorale déclinante, les pouvoirs publics sont appelés à réinventer leurs relations avec les citoyens pour bâtir des démocraties efficaces et garantir une croissance inclusive, gouvernement ouvert.⁵

Déjà en 1991, lors des débats de la Conférence nationale tenue du 29 juillet au 12 août 1991⁶, les rapports entre administration et administré ont été décriés, dénoncés. L'une des recommandations de

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert : l'OCDE définit comme « une culture de gouvernance fondée sur les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes », propose aux pays une approche pour restructurer leurs cadres de gouvernance qui place les citoyens et leur bien-être au cœur de l'action publique. OECD/LEGAL/0438, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

⁶ A l'occasion de la chute de la dictature.

ces assises nationales avait été de rapprocher davantage l'administration des usagers et d'ouvrir entre l'administration et les différentes composantes de la société de nouvelles voies de dialogue. Pour ce faire, le recours à une autorité de médiation dans la prévention et la résolution des conflits avait été évoqué.

L'institution d'une autorité de médiation était également au nombre des recommandations de la quatrième édition de l'espace d'interpellation démocratique (E.I.D)⁷ comme élément devant contribuer à la construction d'un Etat de droit et à l'approfondissement de la démocratie. La question autour de laquelle tournera mon intervention est donc de démontrer la contribution de la médiation dans la résolution des conflits des populations entre elles mais aussi entre les administrations et les usagers. Pour répondre à cette question, mon analyse s'articulera autour d'une part, de la nature des conflits et des litiges que le Mali a connus, d'autre part des moyens de résolution traditionnels et modernes.

I. La médiation traditionnelle au service des conflits entre population

Dans la présente section, nous étudierons la nature des différents conflits et litiges que le Mali a traditionnellement connus jusqu'à aujourd'hui, et les moyens de résolution traditionnels.

A. La nature des conflits et des litiges que le Mali a connus

Les conflits qui ont plus ou moins retenu la mémoire des historiens et du peuple malien d'hier et d'aujourd'hui, sont d'une part les guerres d'expansion. Les conflits intrafamiliaux *fadenkélé* caractérisés par les irréductibles antagonismes entre les enfants d'un même père⁸,

⁷ L'espace d'interpellation démocratique est né le 10 décembre 1994, il traduisait le désir des autorités nationales de célébrer la journée de la déclaration universelle des droits de l'homme et d'exprimer ainsi leur engagement pour le respect des principes édictés par cette déclaration.

⁸ Aux termes du décret n° 96.159/P.RM du 31 mai 1996, l'espace d'interpellation démocratique a pour objet d'informer les opinions publiques

les guerres défensives ou de libération, les guerres de razzia et de rapines, dans les régions nord du Mali, menées par les tribus touarègues, sont des cas que les empires successifs et les Etats post-coloniaux ont gérés. Ces conflits sévissent toujours dans le nord du Mali et encore ces dernières semaines, hélas.

~~D'autre part, de nos jours d'autres~~ formes de conflits sont apparues : entre les particuliers et les villages, également les litiges, concernant les contestations foncières et ceux relatifs aux affrontements entre bergers et sédentaires par rapport à la pâture des animaux sur les champs de culture de ces derniers S'y ajoutent les litiges d'héritage et matrimoniaux qui sont les plus répandus dans les zones rurales. Dans les grandes villes, on retrouve les genres de conflits et de litiges que connaissent tous les centres urbains africains : conflits politiques, sociaux-économiques... Pour circonscrire ces conflits, des moyens ou des solutions ont été trouvés selon les normes et valeurs qui sous-tendent la société malienne. Ils interviennent aussi bien dans les différends entre communautés que dans ceux opposant des particuliers⁹.

B. Les moyens de résolution traditionnels

La tradition s'est plus appesantie sur la prévention que sur la résolution du conflit ouvert, comme le dit un proverbe bambara (la langue nationale la plus répandue au Mali) *bana kunben ka foussa ni bana foura kè* : prévenir vaut mieux que guérir. Du coup la recherche de la paix reposait sur les principes suivants : on cherchait à prévenir les conflits par des canaux de régulation sociale ou par des actions de médiation ou de communication. Le recours à la guerre était la dernière option pour faire cesser le conflit¹⁰.

nationale et internationale sur l'état des droits de l'homme en République du Mali ; de contribuer de manière active et pédagogique, à la réalisation d'une culture démocratique nationale et d'impulser de façon significative la politique de promotion et de protection des droits et libertés des citoyens.

⁹ Par Squire Patton BOGGS, le 6 juin 2008 publié dans *Droit international et comparé – Droit communautaire*.

¹⁰ *Idem*.

En effet il est constant que les traditions maliennes ont plutôt une approche dynamique, communautariste et humaniste, fondée sur la solidarité. Ce concept malien traduit les mécanismes et règles qui permettent à l'homme de considérer son prochain comme lui-même et est différent du concept d'égalité et de fraternité à l'occidentale. Dudit concept, découlent tous les mécanismes de prévention et de résolution des conflits au Mali, qui diffèrent selon la communauté ou par le passé selon les royaumes ou les entités organisées (empires), dont voici les principaux¹¹.

-Dans les rapports au sein d'un village ou d'un quartier d'une grande ville

C'est le chef de village ou de quartier qui est l'autorité morale et qui tranche tous les litiges et les conflits qui arrivent dans ses limites territoriales. Pour cela il est assisté de son conseil. C'est seulement en cas de non-satisfaction que les populations ont recours aux tribunaux. Lesdits litiges et conflits sont de tous genres (matrimonial, partage successoral, fonciers, réclamation de créances, vols, querelles etc.).

Les sociétés maliennes à la base sont claniques. Pour les parties, les alliances constituent l'espoir de prévenir les conflits et de maintenir l'entente sociale ; c'est une sorte de contrat social pour la paix¹². Le mariage inter clanique ou inter entités et la polygamie forment des liens de sang qui réduisent les risques de conflits. Le « cousinage à plaisanterie », « alliance à plaisanterie » ou même « fraternité à plaisanterie vexatoire » correspondent à la logique suivante : ici on utilise des plaisanteries ou dérisions entres alliés, très souvent injurieuses et ridiculisantes, permettant de décrier les rapports. La méthode donne à l'allié tous les pouvoirs de dire sans détour ni ménagements à l'autre allié tout ce que bon lui semble. En cas de conflit, le « frère à plaisanterie » peut user du pacte qui le lie à son frère pour lui faire entendre raison et le pacifier. Ainsi comme les entités (village, royaume) sont à majorité composée d'un même patronyme, la « fraternité à plaisanteries » peut contribuer à prévenir

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

ou endiguer un conflit dans les sociétés traditionnelles. Même à l'heure moderne, dans les derniers conflits dit « Touareg », au nord du Mali, les autorités politiques n'ont pas hésité à la mettre en pratique pour faire asseoir les tributs touareg et leurs frères à plaisanterie sonrai autour de la table de négociation et avec succès d'ailleurs¹³. Enfin, les compétitions sportives et artistiques, les concours musicaux, les luttes traditionnelles et les courses de chevaux ou de chameaux rapprochent les communautés et occasionnent des alliances¹⁴.

-La médiation

Elle est dévolue à des castes déterminées (griots, forgerons, cordonniers, etc.) et aux anciens, parce que nous sommes dans des sociétés gérontocratiques où les plus vieux bénéficient d'une immunité et sont entendus en toutes situations et cela est encore d'actualité au Mali. Ces castes ont aussi de par la tradition, toute immunité en temps de paix ou de conflit pour parlementer avec ou entre des communautés en conflits et ils jouissent d'une crainte émanant d'une croyance généralement admise que leur propos est sacré et leur intégrité physique inviolable¹⁵.

-Dans les rapports inter communautés

Nous retrouvons ici également les alliances matrimoniales. On peut citer le mariage de la sœur de l'empereur du Mandé avec le roi Soumaoro Kanté et auparavant les empereurs du Ghana qui prenaient des épouses dans leurs royaumes vassaux. Les enfants issus de ces mariages devenaient en cas de conflits des médiateurs¹⁶.

-La diplomatie

Elle est pratiquée dans les conflits et les relations entre des entités étrangères. Au X^{ème} siècle, l'empereur du Ghana bien qu'étant

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

animiste, religion ancestrale et traditionnelle du Mali, traitait avec beaucoup d'égard ses hôtes musulmans commerçants, pour la prospérité de son empire fondé sur le commerce transsaharien. Après la victoire de *Kirina* en 1235, qui est le point de départ de l'empire du Mali, les hommes de Soundjata déployèrent une vaste campagne diplomatique à l'échelle de l'empire et des entités issues de l'éclatement du Ghana, qui fut couronnée par la conférence de *Kurukanfouga*, laquelle donne les règles de fonctionnement du Mali et forme (vers 1236) la première Constitution et déclaration des droits de l'homme de l'Afrique au sud du Sahara¹⁷.

-La coopération économique et commerciale à travers les foires

Au Mali le marché n'a jamais été qu'un espace d'affaires. Il reste de nos jours un espace de convivialité où se nouent des relations interpersonnelles et intercommunautaires. Les marchands profitent de ces rencontres hebdomadaires pour soumettre leurs différends aux plus anciens ou notables d'entre eux et acceptent par là même les sentences issues à l'amiable de l'arbitrage de ces derniers¹⁸.

II. La médiation administrative entre administration et usagers

La médiation administrative, comme les autres formes de médiation, est écartelée entre les différentes visions de ce qu'elle doit être, de ce à quoi elle peut servir et de comment elle doit évoluer. Aussi nous nous attarderons d'abord sur les différentes représentations de la médiation administrative, telles qu'elles peuvent apparaître dans les auditions et documents produits dans le cadre du groupe de travail mais aussi dans la littérature disponible. Mais son positionnement par rapport à l'objet et au champ de l'administration est également l'objet de débats et de divergences sur lesquels on reviendra.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

A. La médiation administrative, entre technique et philosophie

En grossissant le trait, on peut repérer trois grandes visions de la médiation. On aura bien soin de garder à l'esprit qu'il s'agit là d'une typologie forcément réductrice puisqu'elle souligne les caractéristiques de chaque catégorie créée. Le point commun entre tous semble se résumer à l'existence d'un tiers entre les personnes, en l'occurrence le médiateur, invariablement présenté comme neutre et impartial, indispensable pour mettre en œuvre la médiation¹⁹.

En revanche, la question du déroulement concret des fonctions et du rôle de la médiation fait l'objet d'appréciations et de pratiques contrastées. Par ailleurs, ces conceptions sont plus ou moins finalisées vers une pratique et une utilisation sociale concrètes. Assez logiquement, c'est la conception la plus directive, celle qui est le plus directement en prise sur un objectif concret et immédiatement parlant, qui est aussi la plus communément développée parmi les praticiens et au-delà dans la "société civile" (médias, grand public, etc.). C'est par elle, la plus "évidente" et la plus courante, que nous commencerons.

De nombreux auteurs et praticiens se reconnaissent dans une conception pratique et concrète de la médiation : c'est un mode de règlement des conflits qui permet de faire émerger des solutions à des situations de désaccord, de tension, voire d'affrontement entre des personnes, plus ou moins finalisé vers un objectif concret de réorganisation de la vie administrative. « La médiation est une méthode pour mieux gérer les conflits²⁰. » Elle « requiert des techniques grâce auxquelles le médiateur va aider les parties à traiter le conflit qui les oppose²¹ ».

La médiation peut intervenir de façon autonome à l'initiative des individus et en dehors de toute procédure judiciaire lorsqu'ils sentent émerger des difficultés. Elle se distingue du mode judiciaire d'une triple façon : d'une part, en ce qu'elle implique un tiers neutre, ne

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Laurence DUMOULIN, *La médiation familiale : entre institutionnalisation et recherche de son public.*

²¹ J.-P. BONAFE-SCHMITT, *La médiation : une justice douce, op. cit.* p. 227.

disposant pas de pouvoir sur ceux qui le sollicitent ; d'autre part en ce qu'elle traite le conflit à la racine et pas seulement dans ses expressions concrètes²² ; enfin en ce qu'elle se fonde non sur le principe de l'affrontement, du gagnant / perdant mais au contraire sur celui du dialogue, de l'écoute et de la construction de l'accord.

B. La médiation administrative, entre médiation et administration

Il va de soi que la médiation administrative se rattache à la fois au champ de la médiation et au champ de l'administration, qu'elle est porteuse de caractéristiques générales communes à tous les types de médiation (sociale, scolaire, dans l'entreprise...) mais aussi de spécificités liées au fait qu'elle touche un domaine particulier, sur lequel il existe des savoirs constitués, des pratiques et traditions d'intervention établies. Mais les priorités ne sont pas les mêmes pour tous : alors que certains mettent l'accent sur la nécessité de ne pas isoler la médiation administrative du champ de la médiation, au risque de faire perdre en densité le concept général, d'autres sont davantage soucieux de renforcer la médiation administrative comme mode d'action spécifique dans la gestion des relations administration et administré.

Un tel clivage –qui recoupe grossièrement le clivage entre médiation comme expérience de fraternité et médiation comme mode de gestion des conflits– n'est pas seulement "idéologique" : il est porteur d'effets sur les positionnements que ce soit par rapport à l'opportunité de légiférer sur la médiation administrative, par rapport à la nature des formations, des diplômes et des titres susceptibles d'être reconnus par l'Etat, ou encore par rapport aux liens qui peuvent être entretenus avec des institutions susceptibles de recourir à la médiation administrative.

La médiation est non seulement un mode de résolution des conflits, elle est aussi plus largement un nouveau mode de régulation des relations sociales. Se diffusant par capillarité dans l'ensemble du

²² M. DAVID-JOUGNEAU, « La médiation familiale : un art de la dialectique », in A. BABU (*et al.*), *Médiation familiale. Regards croisés et perspectives*, Paris, Erès, coll. « Trajets », 1997, p. 21-22.

corps social, se propageant dans les espaces privés (la famille, l'entreprise...), publics (l'école) ou semi-publics, la médiation est certes un outil, une technique de résolution des conflits, mais elle est aussi, pour certains de ses promoteurs, le symbole de l'avènement d'une autre logique dans les rapports sociaux. « La médiation est un processus de gestion des conflits qui tend à devenir un nouveau mode de régulation sociale²³ ». C'est « un phénomène pluriel que l'on ne peut réduire à une simple technique de gestion des conflits et l'on doit prendre en compte une analyse en termes de mouvement social ou de constitution d'une nouvelle profession²⁴ ».

Dans cette optique, le fait que se mettent en place des structures de médiation qui participent activement au règlement des litiges et des conflits est vu comme augurant de nouveaux rapports entre les citoyens et l'Etat. La médiation assurerait la promotion d'une régulation renouvelée reposant sur des principes tels que « la décentralisation, la déprofessionnalisation, la délégalisation²⁵ ».

²³ Plaquette de présentation du certificat universitaire pour la médiation familiale, Institut des sciences de la famille, Université catholique de Lyon (années scolaires 2000-2002).

²⁴ Par exemple, le litige autour du non-paiement de la pension alimentaire est considéré comme révélateur de conflits sous-jacents liés à la façon dont la séparation s'est déroulée, à des difficultés de communication etc.

²⁵ J.-P. BONAFE-SCHMITT, *La médiation : une justice douce*, op. cit. p. 227.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrage :

BOGGS S.P., Droit international et comparé-droit communautaire, Paris, juin 2008.

Articles :

-BONAFE-SCHMITT J.-P., « La médiation : une justice douce », *op. cit.* p. 227.

-DAVID-JOUGNEAU M., « La médiation familiale : un art de la dialectique », in BABU A. (*et al.*), *Médiation familiale. Regards croisés et perspectives*, Paris, Erès, coll. « Trajets », 1997, p. 21-22.

-DELEVOYE J. P., « Du Médiateur de la République au défenseur des droits », *Revue informations-sociales* 2010. p. 2-60.

-DUMOULIN L., « La médiation familiale : entre institutionnalisation et recherche de son public », *Revue des politiques sociales et familiales*, année 2002 70 p. 5-18.

Législations :

-Décret n° 96-159 instituant en République du Mali un Forum annuel dénommé espace d'interpellation démocratique, p. 75.

-Loi n° 97-022 du 14 mars 1997, modifiée instituant le médiateur de la République au Mali.

Webographie :

-<https://www.cicr-icrc.ca/fr/services/formation/10-a-propos.html>

-[https://www.larevue.squirepattonboggs.com > category > droit-inter.](https://www.larevue.squirepattonboggs.com/category/droit-inter)

-<https://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-fr.pdf>

-<https://larevue.squirepattonboggs.com/category/droit-international-et-compare-droit-communautaire>

**DE L'INTÉRÊT DES MÉCANISMES COUTUMIERS COMME
MODES COMPLÉMENTAIRES DES MODES DE GESTION
DES CONFLITS EN COTE D'IVOIRE**

Aline Aka LAMARCHE,

Assurément, les populations africaines placent une confiance non négligeable dans leurs coutumes locales, et cela ne peut être ignoré par les politiques de gestion des conflits¹. Ce sont en effet de nombreuses études qui relèvent l'importance et l'efficacité des modes de régulation non codifiées, dans le processus de gestion des conflits dans les sociétés africaines actuelles².

L'expression « gestion des conflits » désigne l'ensemble des procédés qui sont mis en place pour prévenir, négocier, arbitrer ou encore résoudre des conflits. Il s'agit de la mobilisation faite des différents mécanismes nécessaires à l'empêchement ou au dépassement des conflits de tous ordres, c'est-à-dire politiques, fonciers, religieux, familiaux ou communautaires. Ces mécanismes, qui peuvent être politiques, juridiques, économiques ou sociaux, permettent à la société d'éviter l'extinction en mettant fin au désordre créé par le conflit et en fixant de nouvelles conditions du vivre ensemble. Il s'agit donc de mécanismes absolument nécessaires pour le développement et la pérennité de toute société, et celles de l'Afrique précoloniale n'y ont pas échappé.

En effet, tout au long de leur existence, les sociétés africaines ont mis en place des procédés de gestion des conflits qui leur ont permis

¹ Lire à ce sujet les enquêtes référencées par http://base.afrique-gouvernance.net/en/thesaurus_gouvafrique/motcle-gouvafrique-206.html

² *Ibid* http://base.afrique-gouvernance.net/en/thesaurus_gouvafrique/motcle-gouvafrique-206.html

de traverser les siècles, en dépit de leur droit oral, dont on aurait pu douter de la capacité à résister au temps et au flux générationnel. Ces mécanismes se sont même imposés pendant la période coloniale, au point d'être reconnus par l'administration coloniale et intégrés au dispositif juridique de la colonie, avec l'institution du « Tribunal indigène »³.

Par ailleurs, quand bien même, l'indépendance, et la fin de la dualité juridique et judiciaire ont imposé un seul et même droit pour tous, les mécanismes coutumiers ont survécu à leur mort programmée et ont continué de s'imposer dans les campagnes. C'est la raison de leur survivance et de l'importance qu'ils revêtent dans la gestion actuelle des conflits, qui justifient la présente réflexion.

Issus des coutumes locales, les mécanismes coutumiers de gestion des conflits renvoient à la fois au droit traditionnel africain de la période précoloniale⁴, mais aussi au droit coutumier de la période coloniale, tel que tamisé par le colonisateur⁵. Il s'agit, en effet, de saisir le droit traditionnel africain dans sa dynamique évolutive, afin d'évaluer la légitimité, l'opérationnalité, et la pertinence de ses mécanismes face aux situations conflictuelles de tout genre.

Les conflits sont, il est vrai, de diverses natures, et ne mobilisent ni les mêmes organes, ni la même énergie. Ce peut être des conflits de proximité, c'est-à-dire de l'environnement proche (familial ou de voisinage) et consécutifs à des atteintes aux biens et aux personnes. Ce peut être aussi des conflits de politique locale, notamment ceux liés à la désignation des chefs. De même, il peut s'agir de conflits fonciers, qui concernent l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Les conflits peuvent, par ailleurs, être intercommunautaires et opposer des communautés différentes coexistant sur un territoire donné.

³ Art. 15 du décret du 6 août 1901, réorganisant la justice en Guinée, à la Côte d'Ivoire et au Dahomey (*R.* 1901, 1, 287).

⁴ Le droit traditionnel précolonial est le droit des sociétés africaines avant l'arrivée de l'administration coloniale.

⁵ C'est l'article 75 du décret du 10 novembre 1903 (2) qui prévoit que la justice indigène applique les coutumes locales, « en tout ce qu'elles n'ont pas de contraire aux principes de la civilisation française ».

Quels qu'ils soient, les conflits doivent être réglés et les mécanismes modernes peinent bien souvent à y arriver. En effet, les conflits regorgent de points d'achoppement, d'arènes de confrontation, face auxquels la justice moderne, les organes de médiation étatiques, ou encore les autorités administratives décentralisées ou déconcentrées, semblent bien impuissants. Et force est, alors, de constater l'utilité des mécanismes coutumiers, là où le dispositif étatique pêche par manque d'efficacité.

C'est là un constat qui a conduit le législateur ivoirien à intégrer certains mécanismes coutumiers dans le règlement des conflits⁶. Cela étant, les exigences de la souveraineté étatique (et donc normative)⁷ obligent à s'interroger sur la pertinence des mécanismes coutumiers comme modes complémentaires des modes de gestion des conflits en Côte d'Ivoire. Autrement dit, quel intérêt réel revêtent les mécanismes coutumiers dans le processus actuel de gestion des conflits en Côte d'Ivoire ? Pour répondre à cette question, nous nous attellerons, dans une première approche, à remonter le temps afin de faire ressortir le caractère historique de cet intérêt (I), avant d'en démontrer le caractère pratique (II).

I. Un intérêt historique : une juridiction coutumière antérieure à la juridiction étatique

L'intérêt historique de la juridiction coutumière dans la gestion des conflits se justifie par sa pérennité. Plus ancienne dans les sociétés africaines que la juridiction étatique, elle est reconnaissable à des

⁶ On peut évoquer, à ce propos, certains textes législatifs et réglementaires qui impliquent directement les instances coutumières dans la gestion des conflits, en amont ou en aval. Exemple : la loi n° 2014-428 du 14 juillet 2014 portant statut des rois et chefs traditionnels de Côte d'Ivoire ; le décret n° 2019-264 du 27 mars 2019 portant organisation et attribution des comités sous-préfectoraux de gestion foncière rurale et des comités villageois de gestion foncière rurale ; etc.

⁷ L'existence de cette norme coutumière autonome de la production étatique qui peut, avec raison, remettre en question la souveraineté étatique dans la production normative, nécessite d'être justifiée.

caractéristiques propres (A) qui vont être adaptées dans le cadre du tribunal indigène de la période coloniale (B).

A. Les caractéristiques de la justice coutumière

La justice coutumière se caractérise d'abord par son oralité, par l'absence d'une institution professionnalisée, par la dimension ritualiste et spirituelle et par la recherche du rétablissement de l'ordre cosmique.

L'oralité de la justice coutumière permet, d'une certaine manière, la flexibilité. L'éloquence des négociateurs est un art qui ne s'improvise pas. Ceux-ci sont des maîtres de la parole, qui, par leur habileté et leur sagesse, vont contribuer à mettre fin à une situation parfois tragique. Leur connaissance du droit, des proverbes et des adages, transmis oralement, de génération en génération, est une exigence dont on ne peut faire l'économie. Pour autant, toute cette maîtrise du verbe, ne fait pas d'eux, les personnages principaux de la procédure de règlement des conflits. En effet, les intervenants primordiaux sont les juges. Il ne s'agit guère de juges de métiers comme en voit dans les sociétés modernes, mais de juges occasionnels, dont l'intervention est la conséquence de leur statut au sein de la famille, du lignage, du village etc.

Le juge en droit traditionnel africain n'est pas une institution professionnalisée, le membre d'un corps de métier bien défini, mais plutôt la personne que son statut social ou politique met en demeure de réparer l'ordre troublé. La personne du juge est donc fonction de la nature et de l'espace de commission de l'infraction. Ainsi, une infraction commise à l'intérieur d'un lignage et un conflit opposant les membres d'un même lignage seront portés devant le chef du lignage pour résolution. Celui-ci deviendra, par cet effet, juge du conflit. De même, une infraction qui concerne un interdit de nature à porter atteinte à la quiétude du village (comme par exemple un cas d'assassinat, ou la violation d'un totem villageois), ou encore un conflit qui oppose des membres de lignages différents, seront portés à la connaissance du chef de village qui siègera avec ses notables. Le chef de terre, lui, par exemple, interviendra dans les cas de conflits

fonciers. Le juge coutumier est donc multiple ; mais quel qu'il soit, il doit se soumettre à un rituel bien établi.

La dimension ritualiste et spirituelle revêt une importance fondamentale, car le rituel préside à l'activation des mécanismes traditionnels. Il marque la connexion étroite entre le monde physique et métaphysique, entre le monde matériel et spirituel. Par le rite, le monde invisible est associé au monde visible, dont il devient témoin des engagements, et à qui il donne ses bénédictions. Le rite permet de rappeler aux protagonistes et à toute la communauté, l'histoire, leur histoire ; celle qui plonge dans les mythes fondateurs pour en faire ressortir la chronologie dynastique, ainsi que la mémoire des conflits qui ont pu secouer la communauté et les engagements qu'ils ont suscités et qui ont permis aux vivants de parvenir à ce jour précis.

Ainsi, explique Pierre Kipré, les causes de la guerre ou des conflits dans les sociétés africaines « s'expriment à travers notamment les récits et traditions orales sur les guerres entre peuples, les épopées et mythes du « héros conquérant » ou du « peuple de guerriers »⁸. Il considère, en effet que, « Les mythes fondateurs des peuples sont généralement des récits (textes récités, chants, langage tambouriné, devises, proverbes, jurons) qui traduisent des moments de rupture irréversible dans une communauté primordiale »⁹. Outre le devoir de mémoire, le rituel a pour objectif de faire planer la menace de la sanction mystique. La croyance profonde en cette double nature physique et métaphysique de la communauté, en ce monde spirituel qui peut se montrer aussi protecteur que vengeur ou destructeur, oblige à prendre au sérieux les rites mystiques. Le divin ne saurait, en effet, accepter une attitude irrévérencieuse face à ce rituel, qui, tout compte fait, vise un seul et même objectif : réparer l'ordre cosmique troublé, pour le bien du groupe.

L'objectif recherché est, en effet, le rétablissement de l'ordre cosmique. Cet ordre cosmique qui assure l'équilibre entre le monde visible et invisible, permet à ce dernier de garantir la paix, la sécurité

⁸ P. KIPRE, « De la guerre et de la paix en Afrique », *Afrique contemporaine*, 3/2003 (n° 207), p. 133-146.

⁹ *Idem.*

et la pérennité du premier. La mobilisation des mécanismes traditionnels vise à préserver le bien être du groupe, et cela passe par l'harmonie au sein des membres de la communauté ou avec d'autres groupes. Ainsi, explique Le Roy, « L'idéal des sociétés africaines est de toujours préférer tenter de régler le différend au sein du groupe »¹⁰. En effet, continue-t-il, « Cette volonté de prise en charge par le groupe ne signifie pas la recherche nécessaire du consensus ou la disparition du conflit, mais la volonté de favoriser des armistices internes, lorsque la reproduction du groupe est menacée. »¹¹.

La justice, ainsi caractérisée, va mettre en place des mécanismes de gestion des conflits. Ces mécanismes vont être d'ordre sociologique ou d'ordre politique.

Au niveau sociologique, ces mécanismes vont s'appuyer essentiellement sur la parenté. C'est là une notion qui revêt plusieurs réalités. Dans un premier temps, la parenté semble exclure « l'étranger » et impliquer principalement la consanguinité. Cette parenté est matrilinéaire¹² ou patrilinéaire¹³, quasiment jamais bilinéaire¹⁴. La parenté peut être aussi villageoise¹⁵, clanique¹⁶, tribale¹⁷ ou même ethnique¹⁸. Toutefois, ces différentes parentés impliquent un ancêtre commun à plus ou moins grande échelle. Au-delà de cette parenté impliquant un ancêtre commun, se trouve une autre forme de parenté dite « de » ou « à plaisanterie ». Cette parenté se réalise par le fait des alliances entre clans, tribus ou ethnies différents. Elle vise à prévenir toute discorde, tout conflit par un système de désinhibition, de décrispation des relations au moyen de railleries, de moqueries ou

¹⁰ E. LE ROY, *Les Africains et l'Institution de la Justice - Entre mimétisme et métissage*, Paris, Dalloz-Sirey, 2004, p. 9.

¹¹ *Ibid* E. LE ROY, *Les Africains et l'Institution de la Justice - Entre mimétisme et métissage*, Paris, Dalloz-Sirey, 2004, p. 9.

¹² La parenté se transmet par la mère.

¹³ La parenté se transmet par le père.

¹⁴ La parenté se transmet par les deux parents.

¹⁵ La parenté implique un ancêtre commun à tous les membres du village.

¹⁶ La parenté implique un ancêtre commun à tous les membres du clan.

¹⁷ La parenté implique un ancêtre commun à tous les membres de la tribu.

¹⁸ La parenté implique un ancêtre commun à tous les membres de la tribu.

même de taxation. L'objectif étant de désarmer d'office d'éventuelles paroles, actions ou attitudes susceptibles d'entraîner des conflits. De la sorte chaque propos, chaque action, sont envisagés dans le cadre de la plaisanterie et déchargés d'office de son potentiel confligène.

La parenté à plaisanterie permet ainsi de prévenir ou d'apporter des possibles solutions à des conflits communautaires ou même individuels. Toutefois, ce sont les mécanismes politiques, c'est-à-dire les chefferies, qui vont être très largement utilisés dans le cadre de l'organisation judiciaire de la période coloniale.

B. Les mécanismes coutumiers à l'œuvre dans le tribunal indigène

Pendant la période coloniale, le système judiciaire dual va consacrer l'existence de tribunaux indigènes. En effet, renonçant à un système unique pour l'ensemble des nationaux, l'administration coloniale met en place une organisation judiciaire duale qui reconnaît l'existence de tribunaux coutumiers. Ainsi, explique Daresté, « La justice indigène, dans presque toutes les colonies, a été organisée par des arrêtés des gouverneurs, jusqu'au jour où un décret est intervenu pour régler la matière. Les premiers décrets sur l'organisation judiciaire contiennent généralement un article maintenant les juridictions indigènes actuellement existantes, tant pour le jugement des affaires civiles, entre indigènes que pour la poursuite des contraventions et délits commis par ceux-ci envers leurs congénères »¹⁹. En Côte d'Ivoire, un arrêté de 1901²⁰ va donc reconnaître les justices indigènes avant d'être confirmé en cela par un décret de 1924²¹.

Toutefois, il n'est pas question pour l'administration coloniale de reconduire aveuglement les coutumes locales et elles ne vont être admises qu'en ce qu'elles ne sont pas contraires aux principes de la

¹⁹ P. DARESTE, *Traité de droit colonial* T1, Paris, Bibliothèque Alexandre Franconie, 1931, p. 334.

²⁰ Article 15 du décret du 6 août 1901 réorganisant la justice en Guinée, en Côte d'Ivoire et au Dahomey (R. 1901, 1, 287).

²¹ Décret du 16 novembre 1924 réorganisant la justice française en AOF.

civilisation française²². Ainsi, ces coutumes locales vont être purgées des dispositions considérées comme contraires aux valeurs françaises²³.

Pour les sociétés africaines, la coutume est conçue et acceptée comme l'héritage normatif d'un enchaînement de générations remontant à l'ancêtre fondateur. Elle bénéficie, à cet égard, du support moral des esprits de l'environnement naturel, et est l'objet de la surveillance accrue du peuple visible et invisible²⁴. Celui-ci veille à ce que la coutume soit respectée et que rien ne vienne compromettre l'attachement indéfectible dont elle doit faire l'objet. La stricte observation des mythes fondateurs et des règles relationnelles sont nécessaires au bon déroulement du processus de dévolution successorale et au statut du chef coutumier.

Le processus de socialisation, par lequel tous les membres adultes sont passés, intègre les mythes fondateurs et la certitude que l'esprit des ancêtres est incarné dans la coutume. Celle-ci devient donc le principal facteur d'unité et d'orientation du comportement de l'individu, ainsi que de son respect des mœurs et usages de la communauté.

Dans un tel contexte, on comprend que la capacité du chef à gérer les conflits va dépendre de l'ancrage de son institution dans les coutumes locales. Ce point a d'autant plus d'importance que, dans la Côte d'Ivoire précoloniale (c'est-à-dire dans l'espace qui constitue le territoire ivoirien actuel), la chefferie n'est pas une institution généralisée.

En effet, nombreuses sont les sociétés qui sont anétatiques, c'est-à-dire avec un pouvoir politique diffus. C'est le cas par exemple pour

²² L'article 75 du décret du 10 novembre 1903 disposait que la justice indigène applique les coutumes locales, « en tout ce qu'elles n'ont pas de contraire aux principes de la civilisation française ».

²³ C'est le cas par exemple de l'exposition du 10^{ème} enfant dans la société agni du sud-est de la Côte d'Ivoire, ou celui de nombreuses ordalies considérées comme dangereuses et peu probantes.

²⁴ G.-A. KOUASSIGAN, *L'homme et la terre, Droits fonciers coutumiers et Droit de la propriété en Afrique occidentale*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1966, 284 p.

les sociétés de l'Ouest ivoirien, de certaines sociétés côtières, et même de quelques sociétés du Nord de la Côte d'Ivoire, qui fonctionnaient grâce à une coutume forte et conservatrice fondée sur un ancêtre commun, un pacte fondateur, et des règles relationnelles (entre les différentes familles de la société) quasi immuables. Ainsi, posant son regard d'historien de la période coloniale sur ces États anétatiques, Maurice Delafosse²⁵ explique : « Il arrive assez souvent qu'un territoire, relativement peu étendu, se trouve morcelé entre un nombre plus ou moins considérable de familles distinctes, appartenant à des clans divers, et que ces familles n'ont point entrevu l'avantage de s'unir les unes aux autres ou n'en ont pas eu la possibilité. Chacune d'elles constitue alors un véritable État indépendant, État infime, réduit parfois à une centaine de citoyens et ne comportant qu'un village, unique, voire un misérable hameau. »²⁶. Ces sociétés anétatiques diffèrent des sociétés étatiques qui sont dirigées par un chef.

Traditionnellement, la chefferie villageoise constitue la première autorité politique compétente pour connaître des conflits opposant les personnes au sein de l'espace villageois. Les cas de litige oscillent entre les situations les plus ordinaires, opposant une ou deux personnes sur des questions de droit de la famille ou de droit pénal, et les situations les plus sérieuses, opposant des groupes d'individus et susceptibles d'entraîner des fractions intra ou intercommunautaires.

Le second niveau de compétences de gestion des conflits dans les sociétés indigènes se situe au niveau de la chefferie de canton. Le chef de canton couvre plusieurs villages dont les membres se reconnaissent comme appartenant à une même communauté. Dans les sociétés où le canton correspond à la « province » coutumière²⁷, l'autorité du chef de

²⁵ Administrateur pendant plusieurs années en Côte d'Ivoire, Maurice DELAFOSSE fut chargé non seulement de la délimitation du territoire ivoirien, mais aussi de recenser les coutumes locales ivoiriennes.

²⁶ M. DELAFOSSE, *Les civilisations Nègro-Africaines*, Paris, Librairie Stock, Collection : La culture moderne. Les civilisations disparues, 1925, p. 65.

²⁷ Comme c'est le cas dans la société agni du Sanwi où le royaume était organisé sous une forme pyramidale impliquant à la base le village, à un niveau médian la province et au sommet le chef lieu du royaume (Kringjabo).

canton est reconnue par les chefs de village, même si ceux-ci conservent une certaine autonomie politique dans la gestion de leur village. Dans les autres cas, c'est-à-dire là où le canton a été créé par l'administration coloniale, l'autorité du chef se révèle plutôt fragile. Le tribunal cantonal intervient dans la gestion des conflits et litiges inter-villages d'une part et fonctionne d'autre part comme un tribunal de recours. En effet, lorsque dans un village, l'une des parties en conflit n'est pas d'accord avec le jugement rendu par le tribunal du village, elle peut saisir le tribunal cantonal.

Le troisième niveau est celui du royaume. Ainsi, dans la coutume précoloniale agni²⁸, le roi est le tout dernier recours. Une fois saisi, celui-ci envoie son porte-canne convoquer les protagonistes. Ils sont tenus de se rendre devant le roi, sous-peine d'être accusé de crime de lèse-majesté. De même, le jugement rendu par le roi s'applique obligatoirement à eux.

Pendant la période coloniale, cette dynamique politique coutumière va être confirmée et mise en œuvre dans le cadre du tribunal indigène. Un arrêté de 1934²⁹, portant création de l'administration indigène en Côte d'Ivoire, précise que cette administration est composée du chef de village, du chef de canton, des chefs de quartiers, des chefs de race, du chef de province ainsi que de leurs commissions respectives. Faisant suite à ce traité, dans les sociétés anétatiques où il n'y a pas de chef de village, la chefferie villageoise est instituée, tout comme la chefferie cantonale, à l'échelle de plusieurs villages.

Les chefs deviennent de véritables relais de l'administration, utilisés et mis à profit pour maintenir la paix sociale. Ainsi, explique

Dans un tel cas, la province a tout simplement été convertie en canton administratif.

²⁸ Les Agni forment une société du sud-est ivoirien composée de plusieurs petits royaumes plus ou moins rattachés aux Ashanti du Ghana.

²⁹ Là où il n'y a pas de chef de village, ou de chef de canton, l'article 4 de l'arrêté n° 32061BP du 10 octobre 1934 portant création de l'administration indigène en Côte d'Ivoire permet au commandant de cercle d'en instituer. De même, le commandant de cercle a la compétence pour nommer et pour destituer les chefs traditionnels.

Van Vollenhoven : « En premier lieu, ils (les chefs coutumiers) apportent leur soutien au respect du droit coutumier, en outre ils constituent de véritables archives vivantes du droit coutumier à travers les événements dont ils sont témoins, et il leur appartient de régler les litiges suivant les principes du droit coutumier. »³⁰. Mais, même appuyée par l'administration, l'efficacité du chef pour régler ou prévenir les conflits va dépendre de la légitimité coutumière qui lui sera reconnue.

Ainsi, les mécanismes coutumiers de gestion de conflits ont un ancrage historique certain, qui présente un intérêt pratique tout aussi certain dans la gestion actuelle des conflits.

II. Un intérêt pratique : le constat d'une coutume sollicitée par le droit

Cet intérêt pratique se dégage du constat des coutumes par le droit et ce, aussi bien dans les textes (A) que dans la pratique administrative et judiciaire (B).

A. Quand les textes renvoient aux mécanismes coutumiers

Cette argumentation va s'appuyer sur trois lois, même si d'autres textes pourraient aussi compléter la démonstration. Il s'agit de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural³¹, de la loi portant statut des rois et des chefs traditionnels³², et, pour finir, de la loi relative au mariage³³.

³⁰ J. Van Vollenhoven, *Het adatrecht van Nederlandsch-Indië* tome I, Leiden (Pays-Bas), 1931, pp. 247-256. Cet ancien gouverneur de l'AOF, d'origine néerlandaise mais naturalisé français, se distingue par son refus en 1917 d'envoyer des contingents africains à la guerre de 1914-1918. Il est alors obligé de rendre sa démission, rentre à Paris et meurt au combat en 1918.

³¹ Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, modifiée par la loi n° 2004-412 du 14 août 2004, par la loi du 13 septembre 2013 et par la loi n° 2019-868 du 14 octobre 2019.

³² Loi n° 2014-428 du 14 juillet 2014 portant statut des rois et chefs traditionnels de Côte d'Ivoire.

³³ Loi n° 2019-570 du 26 juin 2019 relative au mariage.

Concernant la loi relative au domaine foncier rural, elle est peut-être la plus flagrante, en matière de recours aux coutumes locales pour la gestion des conflits. Il s'agit ici de conflits fonciers, c'est-à-dire l'une des formes de conflits les plus récurrents (pour ne pas dire le plus récurrent) en matière de conflits collectifs ou communautaires et l'un des principaux conflits individuels en zone rurale. A ce niveau, la loi de 1998 crée un comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR)³⁴ chargé de connaître de « toutes questions relatives à la gestion du foncier rural dans son ressort territorial », dont font obligatoirement partie le chef de village, le chef de terre et les chefs de famille. Ainsi, le chef de village, à travers le CVGFR qu'il dirige, tout comme le chef de terre et le chef de famille, qui en sont membres obligatoirement, se voient ainsi confirmés dans leur rôle de gestionnaire du groupe, du patrimoine collectif et de tous les conflits qui y sont liés. C'est ce comité qui aide à mener les enquêtes de constat des droits coutumiers, c'est lui qui approuve les résultats de l'enquête et atteste de ce que ces droits coutumiers sont bien continus, paisibles et conformes à la tradition. Ce comité est donc tout simplement incontournable pour réaliser un certificat foncier sur une terre du domaine foncier coutumier, lequel certificat pourra donner lieu, ensuite, à l'acquisition de la propriété foncière, par le biais de l'immatriculation. Le CVGFR intervient, par ailleurs, dans le cadre de la délimitation des territoires villageois, ainsi que dans toutes les procédures de sécurisation des droits fonciers, de gestion des conflits fonciers, dans son ressort territorial.

Concernant la loi relative au statut des rois et des chefs traditionnels, elle prévoit, pour l'essentiel, des pouvoirs de médiation

³⁴ Le comité villageois de gestion foncière rurale est créé et défini par un des décrets d'application de la loi de 1998, le décret n° 2019-264 du 27 mars 2019 portant organisation et attribution des comités sous-préfectoraux de gestion foncière rurale et des comités villageois de gestion foncière rurale. Il comprend : le chef du village ou son représentant, le chef de terre ou son représentant, les chefs de lignages ou les chefs des grandes familles, les représentants des communautés, un représentant de la jeunesse, une représentante des femmes, ainsi que toutes personnes utiles à la bonne fin des travaux du comité.

dans la prévention et dans la gestion des crises et conflits³⁵. Le rôle des rois et des chefs traditionnels est en effet, bien bridé, sous une apparence qui peut paraître floue. En effet, pour commencer, les rois et chefs traditionnels sont soumis aux obligations de neutralité, d'impartialité et de réserve et doivent s'abstenir d'afficher leur appartenance politique. Il n'est donc pas question pour un chef de prendre part au débat passionné et largement conflagrant de la politique ivoirienne. Ensuite, les chefs sont organisés (et probablement contrôlés) dans le cadre d'une « chambre des rois et chefs traditionnels ». Cette chambre est censée contribuer à la valorisation de la fonction d'autorité traditionnelle et à la promotion des us et coutumes ainsi que des idéaux de paix et de développement. Elle a, entre autres missions, celles : au niveau local, de contribuer à régler les litiges relatifs à la désignation des autorités traditionnelles conformément aux us et coutumes ; au niveau national, d'initier des missions de médiation pour la prévention et la gestion des crises et conflits. On le voit donc, il est tout simplement interdit aux chefs et aux rois traditionnels de prendre position, d'une quelconque façon, dans les nombreuses arènes de confrontation qui animent le débat

³⁵ Article 9 de la loi n° 2014-428 du 14 juillet 2014 portant statut des rois et chefs traditionnels de Côte d'Ivoire : « La Chambre Nationale des Rois et Chefs Traditionnels de Côte d'Ivoire contribue à la valorisation de la fonction d'autorité traditionnelle et à la promotion des us et coutumes ainsi que des idéaux de paix et de développement. Elle a pour missions : // Au titre de la gestion des Rois et Chefs traditionnels : // - de dresser le répertoire des Rois et Chefs traditionnels ; - de dresser le répertoire des us et coutumes ; - de favoriser les échanges interculturels ; - de veiller au respect du statut des Rois et Chefs traditionnels ; - de contribuer à régler les litiges relatifs à la désignation des autorités traditionnelles conformément aux us et coutumes ; - d'organiser des séances de formation à l'endroit des autorités traditionnelles ; - d'organiser l'assistance aux autorités traditionnelles et leur prise en charge sociale. // Au titre des questions d'ordre national : // - d'initier des missions de médiation pour la prévention et la gestion des crises et conflits- de promouvoir le civisme ; - d'émettre un avis consultatif sur des questions d'intérêt national ; de contribuer à la mobilisation des populations pour les activités de développement ; - de veiller à la préservation du patrimoine culturel de la Côte d'Ivoire, en relation avec les institutions étatiques »

public ivoirien. Leur rôle est bridé et ils ne peuvent qu'apaiser, très vraisemblablement avec les moyens et dans le sens indiqué par le gouvernement du moment.

Enfin, concernant la loi relative au mariage, il ne s'agit pas, à proprement parler, de gestion de conflit, mais surtout de prévention de conflit par le biais de l'alliance matrimoniale, et, à travers une institution précise : la dot. Si cette institution revêt une réalité qui peut être différente d'une société à une autre³⁶, la dot se définit en droit ivoirien³⁷ comme le « versement au profit de la personne ayant autorité sur la future épouse, par le futur époux d'avantages matériels conditionnant la réalisation du mariage traditionnel »³⁸. D'abord maintenue par l'administration coloniale³⁹, puis interdite par l'État ivoirien post indépendance⁴⁰, la dot est réhabilitée de façon tacite par le retrait de l'interdiction prévue à l'article 20, dans la nouvelle loi relative au mariage votée en 2019⁴¹. Ce faisant, le législateur opère une volte-face en décidant de mettre fin à l'interdiction d'une coutume pratiquée par tous, y compris par les représentants de l'État, et ce, au plus haut niveau. La cérémonie de la dot a, en effet, ceci de particulier, qu'elle conclut le mariage traditionnel ivoirien. En effet, sans dot, il n'y a tout simplement pas de mariage. C'est à l'occasion de la dot, précédé du « cococo »⁴² que les familles des époux scellent leur

³⁶ Ainsi, la dot dans la société occidentale était payée par l'épouse.

³⁷ Il faut noter, toutefois que la loi qui définit la dot a été modifiée et que l'article 20 qui définit la dot n'en fait plus mention.

³⁸ Article 20 de la loi n° 64-381 du 7 octobre, 1964, relative au mariage.

³⁹ « Le législateur colonial français, conscient du fait que le droit traditionnel et le droit moderne sont—profondément opposés, a posé le principe du maintien des institutions privées traditionnelles », explique une circulaire évoquée par G. KOUASSIGAN, « Droit de la Famille, l'itinéraire préétabli des changements socioculturels », in *R.S.D, les Nouvelles Editions Africaines*, 5-9, 1977, numéro spécial Colloque de Dakar, n° 21, p.120.

⁴⁰ C'est l'article 20 précité de la loi n°64-381 du 7 octobre, 1964, relative au mariage qui l'interdisait.

⁴¹ Loi n° 2019-570 du 26 juin 2019 relative au mariage, *op. cit.*

⁴² Le « cococo » est la cérémonie de présentation de l'amant ou du fiancé, selon les sociétés, à la famille de la jeune fille. Il garantit à la jeune fille qu'en cas de grossesse, même sans mariage, son enfant sera reconnu par le père

nouvelle alliance. Ici, la famille est entendue au sens large du terme, et c'est donc une communauté entière qui réalise une alliance avec une autre par le biais du mariage. A l'instar des alliances à plaisanterie, les alliances matrimoniales permettent de prévenir ou de régler d'éventuels conflits entre communautés. Elles offrent, en effet, des arguments qui tirent leur légitimité de cette union consacrée par la présence des membres de la communauté et par la prise à témoin des ancêtres des deux familles ainsi que des esprits tutélaires de celles-ci. Ainsi célébrée, cette union matrimoniale n'est pas l'alliance de deux personnes, mais de deux communautés qui se doivent désormais aide et assistance en cas de décès, de maladie ou de situations difficiles.

Voici ainsi évoqués trois textes légaux ivoiriens qui font appel aux mécanismes coutumiers pour assurer la gestion des conflits. Les pratiques administratives et judiciaires ne sont pas en reste dans l'utilisation de ces mécanismes coutumiers.

B. Quand l'administration et le juge se réfèrent à la coutume

Comme précédemment, nous nous appuyerons sur des cas pour illustrer nos propos.

En ce qui concerne la pratique administrative, l'un des cas les plus intéressants concerne la gestion des conflits fonciers. Cette gestion se fait de façon préventive ou curative. Au niveau préventif, l'État, à travers son ministère de la Construction et de l'Urbanisme, a mis en place une procédure bien huilée, mais tout à fait officieuse, qui articule le droit étatique⁴³ et les coutumes locales des autochtones. Ainsi, pour prévenir toute contestation et pour alimenter un marché foncier que l'État semble avoir plus ou moins abandonné depuis la fin des années 1980⁴⁴, celui-ci a favorisé le développement du lotissement

présumé. Il peut précéder de près ou de loin la cérémonie de la dot qui correspond au mariage traditionnel.

⁴³ Ordonnance n° 2013-481 du 2 juillet 2013 fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains.

⁴⁴ Cette période correspond à la crise du café-cacao qui a entraîné une grave crise économique ivoirienne et mis fin à des programmes de réalisation d'habitats entièrement financés par l'État. Grand pourvoyeur en habitats,

villageois. Ce lotissement se distingue des autres lotissements prévus par la réglementation ivoirienne que sont le lotissement administratif⁴⁵ et le lotissement privé⁴⁶. En effet, l'initiative du lotissement villageois revient à la communauté villageoise. Ici, c'est-à-dire dans le cadre du lotissement villageois, ce n'est pas tant la procédure prévue par décret⁴⁷, qui renvoie aux mécanismes coutumiers de gestion des confits, mais plutôt la procédure informelle, qui relève de la pratique administrative et judiciaire.

Si dans les textes, le lotissement villageois est immatriculé au nom de l'État, dans la pratique, ce lotissement (désormais propriété donc de l'État), est rétrocédé à la communauté, qui réattribue les lots, selon les règles coutumières, à ses membres. Dès lors, ceux-ci exercent effectivement un droit de propriété appartenant à l'État. Ainsi, la pratique administrative permet aux détenteurs de droits coutumiers d'exercer la pleine propriété, sur des lots appartenant officiellement à l'État. Celui-ci, n'a, en effet, pas d'autres choix (sauf en cas d'attributions multiples) que de confirmer les acquéreurs de ces lots « coutumiers » dans leurs droits en accordant des arrêtés de concession définitive (ACD). Ce faisant, l'État évite une querelle inutile avec les autochtones (tout comme dans le cas du domaine foncier rural, avec le certificat foncier), en permettant aux membres de la communauté villageoise de se répartir les lots suivant leurs règles coutumières.

l'État se trouvait à toutes les étapes de la chaîne de construction, débutant avec la purge des droits coutumiers sur la terre et aboutissant à la remise clé en main des habitats aux éventuels acquéreurs. L'avènement de la crise économique mit fin à ce contrôle par l'État du marché foncier. Se désengageant presque totalement, l'État favorisa le développement des lotissements villageois, laissant ainsi le soin aux communautés villageoises d'alimenter le marché foncier.

⁴⁵ Décret n° 95-520 du 5 juillet 1995 portant organisation des procédures d'élaboration, d'approbation et d'application des lotissements du domaine privé urbain de l'État et des communes.

⁴⁶ Décret n° 70-294 du 13 mai 1970 modifiant le décret n° 67-18 du 11 janvier 1967 relatif aux lotissements privés.

⁴⁷ Décret n° 77-906 du 5 Décembre 1977 relatif aux lotissements ruraux.

De même, pour éviter des ventes multiples d'un même lot par un membre malhonnête de la communauté, un système de registre du lotissement et de délivrance d'une attestation villageoise a été mis en place, avec l'appui de l'administration du ministère de la Construction et de l'Urbanisme, qui détient en double le registre du lotissement. La tenue de ce registre permet au chef de village d'apporter sa caution à la « vente » du lot en garantissant qu'il est bien détenu par le « vendeur » et qu'il est bel et bien disponible. On a donc là, deux exemples de gestion préventive des conflits.

Au niveau curatif, l'administration permet à l'autorité coutumière, en cas de vente double ou multiple d'un lot villageois par un membre de la communauté⁴⁸, de proposer une première piste de solution. Ainsi, pour éviter toute procédure judiciaire, le chef de village est invité à proposer à l'acquéreur lésé, soit le remboursement du prix « d'achat », soit un autre terrain, en lieu et place de celui qu'il croyait avoir acquis. C'est d'ailleurs cette double proposition qui est souvent reprise par le juge dans une première étape de conciliation lorsque l'affaire arrive jusqu'à lui.

Concernant la pratique judiciaire, le juge n'hésite pas à recourir aux témoignages des gardiens de la tradition pour se prononcer sur des cas mettant en jeu des revendications d'ordre coutumier. Ainsi, les conflits successoraux sur des terres coutumières obligent le juge à mener des enquêtes sur les droits coutumiers concernés. Le juge tente, en principe, une conciliation entre les parties afin de trouver un compromis qui emprunte parfois au droit positif, d'autre fois au droit coutumier, et dans bien des cas, aux deux normes. Depuis l'indépendance, le juge ivoirien s'est distingué par une souplesse frisant parfois l'ambiguïté dans le choix de la norme à appliquer. En effet, là où on se serait normalement attendu à voir triompher le droit étatique, le juge ivoirien fait état de l'inadaptation de celui-ci aux réalités qui se présentent à son tribunal et opte pour des solutions

⁴⁸ Cela arrive malgré les attestations villageoises. A. AKA, « L'accès à la terre en Côte d'Ivoire : diversité et variabilité des pluralismes », *In Modes de normativité et transformations normatives*, Paris, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020, p. 125-151.

transversales. Ainsi, dans un arrêt veuve Abbe Amon contre N'Dehi N'dabo Marguerite en date du 2 juillet 2002⁴⁹ opposant une veuve légale à une concubine, la Cour d'appel tranche en faveur de la concubine en raison « du mode de création des plantations en pays Attié »⁵⁰. Il prend donc en compte le mode coutumier d'acquisition de la terre et des droits coutumiers acquis sur la plantation. Ce jugement de la Cour d'appel, sera, d'ailleurs, confirmé par la Cour suprême qui considérera que les plantations réalisées pendant la période du concubinage (alors que le défunt était toujours marié) constituent une société de fait.

Ce faisant, le juge tient pour quantité négligeable, le fait que ce concubinage soit manifestement illégal, du fait du mariage légal contracté par le défunt avec une autre femme. Une telle décision permet au juge de répartir la succession du défunt, de sorte à permettre à l'épouse et à la concubine (ainsi qu'à leurs enfants respectifs) d'obtenir une part égale. Il évite ainsi, par ce partage équitable, l'aggravation du conflit, qui aurait pu découler d'une « spoliation » totale de la concubine, alors que la plantation est située en « pays attié », soit dans le fief de cette dernière. Dans un autre arrêt de 2015⁵¹ opposant une communauté villageoise au ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme, à propos d'un terrain ayant fait l'objet d'un lotissement (et donc immatriculé au nom de l'État), la chambre administrative de la Cour suprême reconnaît les droits coutumiers sur le lot litigieux et donne droit à la communauté villageoise au détriment de l'AGEF⁵² et du BNETD⁵³, pourtant sociétés à participation étatique. Dans cet arrêt, le juge fait, très clairement, le choix de privilégier la paix sociale en

⁴⁹ Arrêt veuve Abbé Amon contre N'Dehi N'dabo Marguerite du 2 juillet 2002, chambre judiciaire de la Cour suprême.

⁵⁰ La société Attié est une société ethnolinguistique du sud de la Côte d'Ivoire.

⁵¹ Arrêt du 21 janvier 2015 Papah Mobio Jean et autres c/Ministre de la Construction, du Logement, de l'Assainissement et de l'Urbanisme, chambre administrative de la Cour suprême.

⁵² Agence de gestion foncière.

⁵³ Bureau national d'étude technique et de développement

expliquant que « la mise en valeur des *terrains par les tiers* détenteurs de titres délivrés par le ministre de la Construction est de nature à susciter des troubles à l'ordre public, eu égard à l'opposition des détenteurs de droits coutumiers ».

*

* *

Ainsi, on le voit, les mécanismes coutumiers présentent effectivement un intérêt historique qui justifie leur ancrage dans les logiques et les habitudes populaires. Par ailleurs, leur intérêt pratique ne fait aucun doute, si l'on considère les solutions en termes de prévention et de règlement de conflits qu'ils offrent, dans les différentes étapes d'évolution des situations confligènes.