

Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement
UNIDIR

La paix de Tombouctou

Gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix

par

Robin-Edward Poulton
et
Ibrahim ag Youssouf



NATIONS UNIES

UNIDIR
Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement
Genève

La paix de Tombouctou

Gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix

par

Robin-Edward Poulton et Ibrahim ag Youssouf



NATIONS UNIES
New York et Genève, 1999

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*
* *

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

UNIDIR/98/2

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : GV.F.98.0.3

ISBN 92-9045-132-7

UNIDIR
Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement

L'UNIDIR est une institution autonome dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. L'Institut a été créé en 1980 par l'Assemblée générale aux fins d'effectuer des recherches indépendantes sur le désarmement et sur les questions connexes, en particulier les questions de sécurité internationale.

Les travaux de l'Institut ont pour objet:

1. De fournir à la communauté internationale des données plus diversifiées et plus complètes sur les problèmes relatifs à la sécurité internationale, à la course aux armements, et au désarmement dans tous les domaines, en particulier dans le domaine nucléaire, afin de faciliter les progrès, par la voie de négociations, vers une sécurité accrue pour tous les États et vers le développement économique et social de tous les peuples ;
2. De permettre à tous les États de participer en connaissance de cause aux efforts de désarmement ;
3. De faciliter les négociations en cours sur le désarmement et les efforts suivis qui sont déployés en vue d'assurer une plus grande sécurité internationale à un niveau progressivement inférieur d'armements, notamment d'armements nucléaires, par des études et des analyses objectives et concrètes;
4. D'entreprendre, dans le domaine du désarmement, des recherches plus approfondies, davantage axées sur l'avenir et à plus long terme, qui aident à mieux comprendre les problèmes qui se posent et d'encourager des initiatives nouvelles pour de nouvelles négociations.

L'UNIDIR ne prend pas position sur les vues et conclusions ici exprimées, qui sont propres à leurs auteurs. Néanmoins, l'UNIDIR décide qu'un tel travail mérite publication et le recommande à l'attention de ses destinataires.

UNIDIR
Palais des Nations
CH-1211 Genève 10
Tel. (41.22) 917.42.93/917.17.93
Fax (41.22) 917.01.76
plewis@unog.ch or ccarle@unog.ch
<http://unog.ch/unidir>

Les auteurs

Robin-Edward Poulton a fait ses études universitaires à St Andrews (Écosse), à Freetown (Sierra Leone) et à Oxford (Angleterre) et des études doctorales en économie rurale à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales à Paris. Après 17 années de travail dans la société civile en Afrique de l'Ouest, il est actuellement Maître de recherche à l'UNIDIR, Genève.

Ibrahim ag Youssof est actif dans la société civile malienne et consultant auprès du PNUD à Bamako. Il a fait ses études doctorales en Indiana (États-Unis), dans le domaine de la linguistique et de l'histoire africaines. Il est conseiller de nombreuses ONG et agences bilatérales en Afrique occidentale.

Table des matières

	<i>Page</i>
Préface du Secrétaire général	xiii
Remerciements	xv
Résumé	xvii
Chapitre 1	
Contexte historique et environnement naturel du Mali	1
1.1 Les peuples du Mali et leur histoire	1
1.2 L'environnement naturel	8
1.3 L'État face à la crise au Nord	12
1.4 Capital social et primauté de la femme dans la société malienne	17
Chapitre 2	
Crise économique et sociale au Nord Mali	27
2.1 La gouvernance centralisée et la marginalisation du Nord	27
2.2 Les années de sécheresse au Sahel : 1965-1990	33
2.3 Conséquences politiques et sociales des sécheresses	42
2.4 Conséquences économiques et écologiques de la sécheresse ..	48

Chapitre 3

La rébellion	59
3.1 L'année 1990 : la révolte des jeunes <i>ishumar</i> contre la <i>nomenklatura</i>	59
3.2 L'année 1991 : la fin de la dictature et la conférence nationale	64
3.3 1992 : transition, élections et négociations	68
3.4 1993 : espoirs d'une paix durable	72
3.5 1994 : le cercle vicieux de la violence et le <i>Ganda koy</i>	73
3.6 1995 : consolidation de la paix à travers la société civile	80
3.7 1996-1999 : vers une consolidation de la paix	83

Chapitre 4

Désarmement et construction de la paix	91
4.1 Relations entre civils et militaires dans une démocratie	92
4.2 Médiateurs officiels et non officiels	98
4.3 Le Commissariat au Nord et la décentralisation de la gestion	106
4.4 La réconciliation par la société civile	108
4.5 Une cinquantaine de réunions communautaires	114
4.6 La politique de cantonnement	120
4.7 Le général van der Graaf et la Flamme de la paix	126
4.8 La réintégration des ex-combattants	129

Chapitre 5

La communauté internationale au service de la paix	141
5.1 Projets des Nations Unies et actions non gouvernementales .	141
5.2 Le HCR, les réfugiés, les femmes et les personnes déplacées	153
5.3 Missions des Nations Unies sur le micro-désarmement	161
5.4 Un conseiller politique s'installe au PNUD	165

5.5	Coordination de l'aide : efforts des Nations Unies, de la Suisse, des USA et des ONG	167
5.6	Le Fonds spécial pour le Nord	172
5.7	Coordination de la famille des Nations Unies	175

Chapitre 6

Pour une paix permanente et un

développement durable

6.1	Gouvernance démocratique : limiter les abus du pouvoir par le renforcement de la société civile	187
6.2	La gouvernance démocratique remet en question le système éducatif	191
6.3	Valoriser l'histoire de l'Afrique et ses traditions de résolution des conflits	195
6.4	L'eau et la terre : consolider la paix en évitant les conflits ..	202
6.5	Le renforcement des forces de sécurité	205
6.6	Les bailleurs de fonds, les ONG et la société civile	207
6.7	Des projets nouveaux pour un développement durable	212
6.8	Remettre le Nord Mali et l'économie sociale au travail	223

Chapitre 7

La flamme de la paix ouvre de nouvelles

perspectives aux Nations Unies

7.1	Les Nations Unies comme partenaire du Gouvernement du Mali	236
7.2	Les interventions des Nations Unies et le problème de la souveraineté	237
7.3	La coordination des actions de l'ONU et de la société civile sur le terrain	244
7.4	Un partenariat entre le PNUD et le Secrétariat politique	247
7.5	La sécurité comme préalable au développement : le concept de "sécurité d'abord"	250

7.6	L'intégration régionale incite à la gestion commune des frontières	252
7.7	Un Moratoire sur le commerce des armes légères, nouvelle donne pour un espace démocratique partagé	255
7.8	La démocratie par l'éducation et les médias	259
7.9	Le HCR et l'UNICEF dans l'urgence et la réconciliation : vers la consolidation de la paix	268
7.10	La création d'un partenariat au développement entre les Nations Unies et la société civile	271
ANNEXES		277
1.	Carte des rencontres inter-communautaires de 1995-96	279
2.	Textes historiques	283
2.1	Pacte national	283
2.2	Un Code de conduite régissant les relations entre militaires et civils	307
2.3	Texte du Certificat de la Flamme de la Paix à Tombouctou	317
2.4	Allocution des MFUA et du MPMGK	319
2.5	Loi portant amnistie	323
2.6	Un Moratoire régional sur les armes légères	325
2.7	Introduction au Moratoire	331
3.	Montants promis pour la consolidation de la paix au Nord Mali (répartition par secteur)	341
	Liste des projets en cours dans le Nord Mali	343
4.	Mécanismes pour renforcer la société civile et l'économie sociale	353
4.1	Une nouvelle forme de partenariat entre les bailleurs de fonds et la société civile en Afrique : lettre envoyée par la CAPSDH à Monsieur James Gustave Speth, Administrateur du PNUD	356

4.2	Les fonds communautaires : la création d'institutions financières autonomes capables de promouvoir le développement décentralisé à long terme	361
4.3	Le renforcement des capacités humaines : la recherche-action-formation (RAF) de Philanthra fournit une formation adaptée aux adultes dans toutes les régions	365
5.	Bibliographie	369
6.	Index des expressions, acronymes et institutions	397
avec des photos des auteurs et des dessins sur la paix faits par les enfants du Mali		
	Publications de l'UNIDIR	419

Liste des illustrations

Tableaux

Chapitre 1

- 1.1 Quelques grandes dates de l'histoire du Mali 5
- 1.2 12 dates clés depuis l'indépendance du Mali 16

Chapitre 2

- 2.1 Précipitations au Nord Mali pour les années sélectionnées ... 40
- 2.2 La distribution du bétail au Mali : estimations de 1990 51

Chapitre 4

- 4.1 Nombre d'hommes dans les cantonnements
au 5 janvier 1996 123
- 4.2 Les intégrés dans les services publics 125
- PAREM Financement du PAREM par secteur d'activité 136
- Répartition des projets par secteur d'activité
au 31 décembre 1997 136

Chapitre 5

- 5.1 Projets des Nations Unies en cours au Nord Mali 142
- 5.2 Les réfugiés revenus au Mali avant le 31 décembre 1997 ... 154
- 5.3 Fonds spécial pour le Nord Mali : sources de financement .. 173
- 5.4 Dépenses du Fonds spécial 174

Chapitre 6

- 6.1 Réalisations hydrauliques ECHO-ONG en 1996-1998 222

Cartes

Chapitre 1

1.1	République du Mali	10
-----	--------------------------	----

Chapitre 4

4.1	Le Gourma	116
-----	-----------------	-----

Graphiques

Chapitre 2

2.1	L'évolution de la pluviométrie au Sahel	37
2.2	Pluviométrie dans quatre pays sahéliens	38
2.3	Moyenne du niveau du fleuve à Diré 1924-1987	41
2.4	Évolution du nombre de bêtes au Nord Mali (en millions) ...	55

Chapitre 4

PAREM	Nombre d'ex-combattants par secteur d'activité	136
-------	--	-----

Préface

Il y a 50 ans, l'Organisation des Nations Unies lançait sa première mission de maintien de la paix. Dans l'intervalle, ce qu'a fait l'Organisation pour promouvoir la paix et la sécurité dans toutes les régions du monde a été accompli en grande partie à l'aide d'opérations de maintien de la paix, c'est-à-dire d'interventions conçues pour créer les conditions dans lesquelles les belligérants puissent régler leurs différends autrement que par la violence. Bien que les opérations de maintien de la paix aient évolué pour satisfaire aux exigences très diverses des conflits et des circonstances, il a toujours été clair qu'il valait bien mieux empêcher d'emblée les affrontements violents de prendre de l'ampleur en étant attentif aux signes des troubles à venir et en intervenant de telle manière que les tensions politiques s'atténuent et que la paix règne à nouveau.

Au Mali, ce type de diplomatie préventive a remporté un grand succès. Tout en déplorant les pertes en vies humaines survenues dans ce pays au début des années 90, nous saluons le rétablissement rapide de la paix qui s'y est opéré. J'ai ainsi l'espoir que d'autres prendront exemple sur le Mali lorsqu'il faudra reconnaître les facteurs de troubles et agir comme il convient afin de bâtir une paix solide. Le cas du Mali devrait être un modèle tant pour les opérations de rétablissement de la paix partout dans le monde que pour les initiatives de l'Organisation des Nations Unies en matière de développement et de sécurité.

La présente étude, qui est publiée par l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), fera connaître le modèle malien aux gouvernements et aux décideurs de tous les pays du monde. Ses auteurs y font non seulement un compte rendu très franc du développement du conflit et des efforts faits pour le juguler, mais encore une analyse très perspicace de l'efficacité relative des efforts déployés en vue de rétablir la paix et des raisons pour lesquelles certains de ces efforts ont été couronnés de succès. En outre, ils y examinent le concours apporté au Gouvernement malien par la communauté internationale et en particulier l'Organisation des Nations Unies pour l'aider à rétablir la paix et à réintégrer à la vie civile les réfugiés et les populations

insurgées. L'un des enseignements les plus importants qui s'en dégagent est que des mesures, même modestes, qui sont prises à temps peuvent avoir une incidence positive énorme et redonner espoir à un peuple en lutte.

Il en ressort aussi que, moyennant une bonne coordination, la communauté internationale peut aider à empêcher que la guerre n'éclate et à créer les conditions nécessaires au développement économique. De fait, la coordination des activités du Programme des Nations Unies pour le développement et d'autres organismes des Nations Unies au Mali et de celles d'organisations non gouvernementales et de pays donateurs a été exemplaire.

La cérémonie de la Flamme de la paix qui s'est tenue à Tombouctou le 27 mars 1996 et à laquelle a assisté le Président Alpha Oumar Konaré a été un moment très symbolique du processus de paix, puisque environ 3.000 armes ont été détruites à cette occasion dans un grand feu de joie. C'étaient là des armes de petit calibre que les rebelles avaient accepté de déposer en échange d'une formation et de l'assistance du Gouvernement malien ainsi que de la communauté internationale pour les aider à réintégrer la société. La destruction spectaculaire de ces armes manifestait publiquement l'attachement des deux parties à la paix et rappelait qu'il y avait pléthore de telles armes dans cette région comme dans bien d'autres régions troublées du monde. La majorité des États d'Afrique occidentale ont reconnu que l'existence d'armes de petit calibre en si grandes quantités présentait une menace pour la sécurité régionale et ils ont non seulement établi des commissions nationales sur la question de telles armes, mais se sont encore réunis en plusieurs occasions pour proclamer un moratoire régional sur le commerce et la fabrication de ces armes.

J'ai l'espoir que non seulement le Mali continuera d'œuvrer à l'établissement d'une paix durable et à la mise en place des conditions nécessaires à un développement durable, mais encore que l'exemple de ce pays éclairera d'autres États. Pendant des siècles, le Mali a été considéré comme étant un centre culturel et spirituel. Puisse-t-il être aujourd'hui aussi bien un modèle politique et économique.

Le Secrétaire général
de l'Organisation des Nations Unies,
Kofi A. ANNAN

Remerciements

La Paix de Tombouctou est l'histoire de milliers de gens qui ont participé au processus de la paix. Nous avons souligné à loisir l'important rôle qu'a joué chaque homme, femme et enfant vivant et ayant survécu au Sahel. Nous ne pouvons pas les remercier individuellement tous. Nous rendons donc hommage à chaque citoyen et habitant du Mali et du Niger, et dédions ce livre à tous ceux qui œuvrent pour la paix en Afrique.

Mais il y a quelques groupes de collègues que nous devons mentionner spécifiquement. Le mérite de chacun se reconnaîtra dans notre appréciation de l'ensemble du groupe, que ce soit les administrateurs, ceux qui travaillent sur le terrain, les chercheurs, ou tout simplement les amis. En premier lieu, nous devons remercier les équipes du PNUD et de l'UNIDIR qui nous ont accordé hospitalité et soutien. Nous remercions aussi chaleureusement les autres institutions spécialisées des Nations Unies qui ont contribué à ce processus de paix au cours des dernières années. Enfin, nous remercions nos nombreux amis dans les établissements politiques, administratifs et techniques du Gouvernement malien.

La Paix de Tombouctou a été un triomphe pour la diplomatie à la base, qui nécessite une reconnaissance spéciale des leaders et animateurs de la société civile : les leaders de la communauté traditionnelle, comme les hommes et les femmes à la tête des associations modernes et des ONG.

Un "merci" final et spécial va au comité d'édition de l'UNIDIR : Christophe Carle, Jacqueline Seck, Rokhaya Lo, Gustave Nkurunziza et Anita Blétry, dont l'expertise et l'attention au détail ont rendu possible cette publication.

Naturellement, les erreurs n'appartiennent qu'à nous. Ceci est aussi vrai pour les opinions exprimées dans ce livre, qui ne reflètent pas nécessairement la position officielle des Nations Unies, et qui n'engagent la responsabilité de personne d'autre que nous-mêmes.

Robin-Edward POULTON

Ibrahim ag YOUSOUF

Résumé

Historique

Le Mali a opéré sa transition vers la démocratie au cours de la période 1991–1992, après le renversement, le 26 mars 1991, de la dictature militaire de Moussa Traoré, qui durait depuis 23 ans. Un processus de collaboration militaire et civile a stimulé la réconciliation nationale et débouché sur un référendum en faveur d'une nouvelle constitution et d'élections qui ont porté au pouvoir un président, un gouvernement et une assemblée qui étaient les premiers à être démocratiquement élus au Mali. Le processus d'établissement de la paix entre le Gouvernement malien et les mouvements de rebelles de la partie septentrionale du pays a effectivement empêché que n'éclate la guerre civile et apporté à la communauté internationale d'utiles enseignements en ce qui concerne la diplomatie préventive. À la fin de 1995, après six années de troubles, près de 3.000 rebelles ont consenti à un dispositif de cantonnement et de réintégration, ce qui a suscité chez environ 10.000 autres rebelles la confiance nécessaire pour venir au cours des années suivantes échanger leurs armes contre les moyens de se réinsérer dans la vie civile. La présente étude, qui porte sur les événements ayant servi de cadre au soulèvement dans le Nord du pays ainsi que sur les mesures qui ont assuré le retour à la paix (comme celles qui la maintiendront), est le résultat d'une collaboration entre le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR).

Rétablissement de la paix et démocratie

L'expression "rétablissement de la paix" s'entend des voies de négociation entre collectivités, par lesquelles les factions armées ont été amenées à faire la paix et à se laisser désarmer. Leur réinsertion dans la société malienne a marqué le début du processus de renforcement de la paix, qui comprenait toutes les mesures nécessaires pour assurer la paix et la sécurité à plus long terme. Le maintien de la paix (autrement dit, l'intervention de forces internationales dans le but d'assurer la sécurité requise pour des pourparlers de paix) ne s'est jamais imposé au Mali.

On ne peut comprendre les différentes étapes du rétablissement de la paix qu'en les plaçant dans le contexte plus large des événements écologiques et politiques qui les ont précédées. La sécheresse dans le Nord et le manque d'intérêt traditionnel pour cette partie du pays, tout comme la transition de la dictature à la démocratie dans la capitale, sont des facteurs d'importance critique. Le "problème touareg", qui a duré de 1990 à 1995, n'était pas un phénomène isolé. Il s'explique, fondamentalement, par l'histoire et par l'abandon politique et économique généralisé, auquel se sont ajoutées la sécheresse et la dure autorité militaire imposée aux régions septentrionales du pays. Lorsque le chef de file de la révolution populaire, le général Amadou Toumani Touré, a évincé du pouvoir Moussa Traoré en 1991, il a dû s'atteler à la négociation d'un accord de paix avec les mouvements de rebelles dans le Nord avant de passer la main à son successeur élu. Ses efforts ont été couronnés de succès puisqu'un pacte national a été signé le 11 avril 1992, M. Alpha Oumar Konaré devenant président de la République le 8 juin 1992. Toutefois, la violence éclatait encore çà et là dans le Nord et le gouvernement démocratique a dû entreprendre d'y rétablir la paix.

Le Président du Mali, reconnaissant que la paix devait s'opérer au sein de la population, a fait preuve de perspicacité en retirant un grand nombre d'unités militaires du Nord pour laisser la société civile prendre les devants dans la réconciliation entre collectivités. Ainsi, le peuple est devenu l'artisan de la paix et a décidé les rebelles à déposer les armes. Le Gouvernement est intervenu de nouveau dans le processus de paix pour prendre les dispositions nécessaires à la démobilisation des combattants et a su trouver assez de ressources pour organiser les cantonnements et fournir aux anciens rebelles un entraînement en vue de leur insertion dans les forces armées maliennes. Après que toutes les parties sont convenues d'une procédure de sélection rigoureuse, environ 1.500 personnes ont suivi une instruction militaire de base pendant six mois, après quoi elles ont été intégrées dans les forces régulières.

Ce processus de paix se signale par la manière dont les organismes des Nations Unies ont su y concourir, en mettant discrètement de l'huile dans les rouages. L'ONU a aidé les Maliens à organiser la cérémonie de la Flamme de la paix, lors de laquelle d'anciens rebelles, des agents locaux de l'opération de rétablissement de la paix ainsi qu'un groupe d'éminents invités internationaux ont assisté à la destruction, dans un grand feu de joie, de près de 3.000 armes qui avaient été déposées par les rebelles. Avec moins de dix millions de dollars, les Nations Unies ont aidé la société civile et le Gouvernement maliens à consolider la paix, en créant un fonds d'affectation spéciale destiné à aider les anciens combattants qui n'avaient pas été intégrés dans les forces régulières à

revenir à la vie civile. La formation, les conseils et le capital initial qui ont été fournis dans le cadre du programme établi par le Fonds d'affectation spéciale (connu sous le nom de PAREM) ont assuré à près de 10.000 ex-combattants l'appui dont ils avaient besoin pour s'intégrer dans la vie économique et sociale du Nord. L'expérience montre que l'établissement de la paix est non seulement bien plus utile que le maintien de la paix : c'est aussi bien moins coûteux.

Consolider la paix sous l'arbre à palabres

Il a été possible de rétablir la paix au Mali à court terme. Il reste à bâtir une paix durable, ce qui ne pourra être fait que par le développement économique et social du Nord : il faudra pour cela s'attaquer à des questions difficiles telles que l'occupation des terres et la décentralisation, repenser l'éducation et les communications et renforcer la société civile comme la gestion démocratique du pays afin que règne l'État de droit.

Certains principes de la démocratie pèseront d'un très grand poids dans le processus de consolidation de la paix. Le premier en est une véritable participation, non seulement sous la forme d'élections, mais aussi sous celle de débats organisés au sein des collectivités locales ou même par les radios rurales, autrement dit les débats sous "l'arbre à palabres". En outre, le Gouvernement a encouragé la collaboration entre les militaires et la population malienne (collaboration qui est un élément indispensable de la réconciliation nationale) et s'est attaché à stimuler et à libéraliser l'économie malienne (par une relance du secteur privé, une meilleure gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption).

Les succès remportés au Mali montrent que le rétablissement et la consolidation de la paix font partie intégrante du processus de développement. Bien que les autorités maliennes aient été constamment à court de fonds pour financer les activités qui paraissaient être indispensables au processus de consolidation de la paix, telles que la formation des anciens combattants, la poursuite des voleurs de voitures ou les opérations visant à assurer une nouvelle instruction aux forces de police et à les rééquiper, le succès de l'expérience démocratique menée au Mali est en train de faire de ce pays un partenaire privilégié des banques commerciales et des organismes de développement (dont bon nombre ont cessé de financer les pays voisins). Le régime démocratique est payant à bien des égards.

Les enseignements dont il faut tenir compte pour les cinq années à venir

Quels sont les écueils sur lesquels le processus de paix au Mali pourrait échouer ? Les risques les plus gros sont des précipitations trop faibles et les troubles civils. L'abondance des précipitations a d'énormes retombées politiques (aussi bien qu'économiques), mais les démocrates qui dirigent le Mali ne peuvent guère influencer sur le temps. Une meilleure gestion des ressources en eau existantes et des infrastructures mises en place sur le Niger serait utile. Le Mali pourrait s'assurer régulièrement un excédent céréalier annuel si chaque cultivateur vivant le long du fleuve avait accès à un dispositif de gestion de l'eau à l'échelle familiale constitué de pompes portatives et de petites digues. En outre, il importe de ne pas oublier l'importance que revêt l'élevage d'animaux dans le Sahel. Une gestion cohérente des terres et une amélioration des rendements sont vitales tant pour les cultures que pour le bétail. Une plus large mise en culture des zones de pâturage le long du fleuve compensera la diminution du cheptel et le recul des recettes d'exportation — tout en évitant que ne réapparaissent les troubles. Une nouvelle législation pourrait être élaborée pour équilibrer les besoins des cultivateurs et ceux des éleveurs.

La décentralisation devrait conduire à une meilleure mise en valeur des ressources humaines, financières et naturelles, mais elle risque aussi d'échouer s'il y a paralysie de l'administration ou que l'État et les partenaires du développement malien ne parviennent pas à opérer l'intégration des régions "riches" et "pauvres" sur les plans culturel, économique et écologique. En pareil cas, les engagements pris à l'égard de l'unité nationale pourraient être minés et le pacte national n'aurait plus d'effets.

La paix et le développement perdureront à condition que prévalent la justice et les principes démocratiques, que la population ait accès aux ressources (crédit, services bancaires, connaissances techniques, services de santé et vétérinaires, enseignement approprié) et que des investissements d'infrastructure novateurs soient faits non seulement dans le réseau routier, mais aussi dans les communications, le transport fluvial et l'énergie solaire.

Il importe au plus haut point de faire de tels investissements pour que la paix perdure dans le Sahel. Il doit être mis fin à la marginalisation économique du Nord et c'est là une tâche à l'accomplissement de laquelle doivent participer les pays donateurs qui sont les partenaires du Mali : sans la paix régnant dans le Nord, il ne peut y avoir de développement économique de l'ensemble du pays, non plus que de la sous-région de l'Afrique occidentale. D'une manière

générale, il faut que les organismes de développement reconnaissent que, sans un minimum de sécurité, il ne peut y avoir d'activités de développement.

Les États d'Afrique occidentale ont compris que, tant qu'il y aurait un trafic d'armes de petit calibre dans toute la sous-région, ils ne sauraient considérer l'unité et la sécurité nationales comme étant des questions purement internes. Aussi, le 31 octobre 1998, les pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont signé à Abuja (Nigéria) une Déclaration de moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest, adoptant de ce fait une conception sous-régionale du désarmement et de la coopération en matière de sécurité.

Recommandations

- Cependant que les anciens combattants sont des hommes, nombre des réfugiés qui regagnent leurs foyers sont des femmes, dont la réintégration a été bien moins spectaculaire : sur le plan du développement, la priorité pourrait être donnée aux femmes et aux associations de femmes afin d'élargir l'assise de l'économie septentrionale.
- Les relations entre les secteurs civil et militaire pourraient être renforcées par l'adoption d'un nouveau code de conduite.
- L'Organisation des Nations Unies pourrait offrir un encadrement aux organisations non gouvernementales et à la société civile en vue de la stimulation et de la démocratisation de l'économie sociale. Cela paraît particulièrement urgent dans le Nord du Mali. Un programme mené par le gouvernement avec l'aide de l'ONU a aidé les anciens combattants à se faire une nouvelle place dans l'économie, mais il n'en demeure pas moins que les différents projets ne porteront leurs fruits qu'à la faveur d'une croissance économique.
- Il faut au Mali un développement sous forme de programmes : le pays n'a nul besoin de mégaprojets spectaculaires et ne tirera pas profit d'un saupoudrage de micro-projets financés par des donateurs.
- Le pays doit disposer de ressources financières pour appuyer les ressources humaines et techniques : s'agissant des mécanismes de financement, le

crédit, les garanties bancaires, les fonds d'investissement des collectivités et les fondations pourraient constituer autant de solutions.

- Il faudrait dispenser aux forces de sécurité un meilleur entraînement et un équipement plus perfectionné plutôt que de leur donner un plus grand nombre d'armes (lorsque les forces de sécurité sont surarmées, les bandits réagissent en achetant des armes plus lourdes et la sécurité diminue en définitive). Les forces de sécurité pourraient suivre une formation spéciale afin de connaître et de respecter les droits civils.
- D'autres initiatives à l'échelon sous-régional s'imposent pour que les frontières cessent d'être des barrières et s'ouvrent sur "un espace de développement partagé".
- L'application d'un Moratoire sur l'implantation, l'exportation et la fabrication des armes légères sera un moyen utile de contribuer à éviter l'exportation des troubles civils et de réprimer le trafic d'armes de petit calibre.

Chapitre 1

Contexte historique et environnement naturel du Mali

Un proche voisin est plus utile qu'un parent éloigné.
(Proverbe arabe)

Ce chapitre retrace le contexte historique de la construction de la paix au Mali. Il donne aux lecteurs non avertis des renseignements de base sur l'histoire du pays, sa géographie, sa société. Il est important de comprendre que la crise décrite dans ce livre n'est pas uniquement née de la sécheresse et des dissensions politiques ; elle prend racine dans la colonisation et la décolonisation de l'Afrique occidentale française. Le rétablissement de la paix a aussi des origines historiques, dans le capital social malien. La valeur de ce capital social réside dans la place accordée aux femmes, dans la cohésion familiale et communautaire. La paix au Mali a été également l'œuvre des États voisins et c'est là que notre proverbe prend toute sa signification. La crise au Nord n'était pas une confrontation ethnique (bien qu'elle ait failli le devenir) : elle a débuté sous forme de révolte de toutes les populations du Nord contre les privations économiques et la marginalisation politique.

1.1 Les peuples du Mali et leur histoire

Sur la Boucle du Niger, là où le troisième fleuve le plus long d'Afrique décrit une grande courbe pour arroser les bords du Sahara, au lieu dit Tawsa (les Français écrivent "Tossaye"), trois grands rochers dominant le cours d'eau. D'après la légende, c'est ici qu'ont été transformés en rochers une femme et ses deux fils qui se battaient. Entre les deux frères belligérants, l'un Touareg,

l'autre Songhoï, là où les flots tourbillonnent furieusement dans le défilé, se tient la mère. La malédiction divine est tombée sur ces fils sourds aux supplications de leur mère et celle-ci n'a pas été épargnée, parce qu'indissociable de sa progéniture. La morale est claire : on ne doit jamais désobéir à sa mère ; les enfants survivants de cette femme, les Songhoïs et les Touaregs, doivent vivre en paix les uns avec les autres, en dépit de leurs différences culturelles.

Près de la moitié des 9 millions de Maliens est d'origine mandingue (Bambaras, Malinkés, Soninkés, etc.) ; ils habitent les parties méridionale et occidentale du pays. Les Peuls, deuxième composante de la population par leur nombre, représentent environ 17 % de celle-ci. Peuple d'éleveurs venus de la région du Nil, ils auraient traversé le Sahara encore vert, il y a de cela 2.500 ans, et se seraient installés dans la région située entre le Sénégal et le Cameroun. Au Mali, ils se sont établis dans le delta intérieur et près de la frontière avec la Mauritanie. Certains groupes peuls ont adopté la langue et la culture de leurs voisins songhoïs du Gabéro ou mandingues du Wassoulou.

Quoique minoritaires au Mali, les Songhoïs et les Touaregs dominent les régions du Nord. Les Songhoïs, qui parlent une langue du même nom, se désignent souvent comme "les gens du fleuve" : ils sont généralement cultivateurs et pêcheurs établis sur les berges du fleuve, de Djenné à Niamey au Niger. Les Touaregs se présentent comme des *kel tamacheq*, "ceux qui parlent le tamacheq", une langue berbère. Ils sont traditionnellement pasteurs transhumants et se déplacent de la Mauritanie au Niger et de l'Algérie au Burkina. Quoique moins nombreux, les Maures ont un poids réel dans ces régions : ils sont éleveurs, caravaniers et commerçants, ils se livrent à l'exploitation du sel gemme de Taoudenni. Ils parlent le hassaniya, un dialecte proche de l'arabe classique.

Environ 90 % des Maliens sont de confession musulmane. La minorité chrétienne, présente surtout dans le sud du pays, est respectée. Le peuple malien est donc multiculturel ; son héritage varié est le résultat de brassages multiformes entre les différents groupes humains, qui en ont fait un pays charnière entre les *bilad essoudan* (les pays noirs) et le monde arabo-berbère. Les unions entre les différents groupes ethniques sont anciennes et fréquentes suite aux relations de voisinage, aux échanges commerciaux et du fait d'influences partagées (islam, colonisation, etc.).

Le Mali compte dix langues nationales principales et près de 30 dialectes d'usage quotidien, en incluant les groupes à cheval sur les frontières. Le français est la langue officielle, c'est-à-dire celle utilisée dans l'administration,

à l'école et pour les échanges internationaux. L'arabe est utilisé par une partie considérable de la population.

La société malienne est basée sur le clan. Cependant, ni l'ethnie, ni la langue ne peuvent permettre d'en cerner toute la réalité sociologique. On peut citer quelques exemples dans le Nord. Les Touaregs d'Araouane, descendants de Sid'Ahmed ag Adda, sont devenus des Maures au contact de leurs voisins Bérabiches (eux-mêmes d'origine touarègue mais conquis par les Arabes qui leur imposèrent leur langue). Ils se sont ensuite installés à Tombouctou où ils se sont rapprochés des Songhoys, au point de ne pouvoir communiquer avec les Maures lorsqu'ils ont dû s'exiler en Mauritanie. De même, les descendants des Touaregs ikatawans de Farana, Awaki, Niafunké ne parlent plus la langue de leurs ancêtres, ils ont presque abandonné leur activité traditionnelle d'éleveurs et se sont reconvertis dans l'agriculture. Les Peuls du Gabéro parlent le songhoys, avec un accent particulier. Les ouillimiden, qui dirigeaient la plus forte confédération touarègue à l'arrivée des Français, se proclament d'origine arabe, alors que de tous les Touaregs, ce sont eux qui ont le moins reçu l'influence de la culture arabe.

De même, on peut se demander à quels groupes ethniques correspond le terme "bambara", utilisé par les Occidentaux pour désigner un peuple et sa langue ? Les Bambaras se définissent comme ceux qui parlent le *bamanankan*, "la langue des paysans". Mais un Keita se présentera comme un chasseur et non comme un paysan, un Kanté se dira forgeron. En Afrique occidentale, les populations se déplacent et les noms, comme les identités, changent, parfois de façon volontaire pour promouvoir les relations de bon voisinage. On rapporte que dans un village cosmopolite du Gourma, toutes les familles Traoré et Guindo ont pris la décision d'adopter le nom de Cissé pour que tout le village porte le même nom de famille que son chef. Cette notion d'identité est une parfaite illustration du proverbe par lequel nous avons ouvert ce chapitre. On découvre rapidement que les noms de famille, la langue, la tenue vestimentaire et la couleur de la peau ne sont pas des indicateurs fiables de l'origine ethnique au Mali.

Un traité de science politique récemment publié au Mali se penche sur la question ethnique dans le contexte spécifique du Nord Mali. L'auteur arrive à la même conclusion que Frédéric Barth : "Ce qui compte le plus, c'est la frontière ethnique qui définit le groupe, et non la substance culturelle qui est à l'intérieur" (Walzholz, 1996, p. 6). L'identité n'est pas "absolue", mais relève de la perception subjective de chacun et de tous. Elle peut être perçue par le groupe social; elle peut aussi être attribuée par des étrangers. L'attribution d'une identité, même fautive parce que superficielle, peut être un facteur

aggravant dans un conflit ethnique. Au Nord Mali, tous les hommes portent des turbans ; beaucoup de Touaregs ont le teint basané ou noir ; presque tout adulte parle une ou deux langues en plus de sa langue maternelle. Comme le dit la sagesse populaire, il ne faut pas se fier aux apparences.

Ce récit n'a pas pour vocation de donner une leçon d'histoire, mais il est nécessaire de replacer les événements dans leur contexte. Nous survolerons donc les siècles et les peuples pour retracer l'histoire de cette région de l'Afrique de l'Ouest.¹

Du IV^e au XIII^e siècle, il y eut les Soninkés de Wagadou et de l'empire du Ghana dont les descendants bozos et somonos fondèrent la fameuse civilisation de Djenné. Au début du Moyen Âge, quand le pouvoir tenait au secret du fer, le royaume des forgerons Kanté du Sosso (1076-1235) céda la place à l'empire mandingue de Soundiata Keïta qui dura trois siècles et dont les Mansa (rois) surent créer la plus grande alliance politique dans l'histoire de l'Afrique occidentale. L'empire songhoy vit le jour au VI^e siècle ; il connut son apogée à la fin du XV^e siècle quand l'Askia (empereur) de Gao régnait sur un territoire qui s'étendait des monts Hoggar à l'océan Atlantique. Les Touaregs, descendants des royaumes berbères chrétiens² qui dominaient le Maghreb jusqu'aux invasions arabes du VII^e siècle, ont entretenu un système d'alliances souples tout au long du Moyen Âge leur permettant de conserver leur indépendance tout en protégeant leurs intérêts (les villes de Tadamakat et Tombouctou notamment) et les intérêts de leurs alliés. Un de leurs dirigeants les plus célèbres était une femme : Kahéna, la reine des Aurès de l'Algérie moderne, qui résista aux conquérants arabes et périt dans une bataille en 698.

¹ Pour plus de détails, voir Konaré, 1983, 1993.

² Kusayla, chef berbère de la tribu Awra, renonça au christianisme pour adopter l'islam en 674, suite à la bataille d'Al-Urit. En 683, il vainquit le conquérant arabe Oqba à Tahuda. Il mourut sur le champ de bataille en 689, vaincu par Zubair.

Tableau 1.1
Quelques grandes dates de l'histoire du Mali

Date et événement	Explication ou commentaire
2000 avant J.C. : des communautés organisées existent sur les bords du Niger	L'archéologie produit sans cesse de nouvelles preuves d'une organisation sociale ancienne
500 avant J.C. : migrations des Peuls à partir de la région du Nil	Le Sahara, habité depuis longtemps déjà, était une verte prairie
ca.1 après J.C. : les premiers chameaux arrivent en Afrique, en provenance d'Arabie	Le Sahara se dessèche lentement
400 après J.C. : Wagadou existe et s'élargit	Wagadou est l'ancien nom de l'empire du Ghana
622 : l'Hégire : Mahomet s'enfuit de La Mecque pour Médine	An 1 du calendrier musulman
674 : bataille d'Al-Urit : Kusayla, le chef berbère se convertit à l'islam	De là, l'invasion arabe atteint rapidement le Maroc et l'Espagne
1076 : le royaume de Sosso est fondé sur le pouvoir des forgerons	Le pouvoir du Ghana décline
1235 : Soundiata Keïta fonde l'Empire du Mali	Les légendes abondent sur ce héros national qui défit les forgerons kantés
1311 : Aboubakri remet le pouvoir à son frère et entreprend une longue navigation vers l'Ouest	Il ne reviendra jamais : des indices linguistiques et musicaux suggèrent qu'il serait arrivé au Brésil
1325 : Mansa Kankou Moussa revient de La Mecque	Sa fortune était si grande qu'elle a engendré la légende de l'or malien et de la richesse de Tombouctou
1332 : mort de Mansa Moussa ; le Mali commence à décliner	Fuite des princes songhoys détenus en otage ; le Mali est attaqué sur toutes ses frontières

Date et événement	Explication ou commentaire
1492 : mort de Sonni Ali Ber, conquérant et bâtisseur du pouvoir songhoy	1493, le fils de Sonni est chassé à cause de ses actes anti-islamiques, et remplacé par Askia Mohamed
1496 : pèlerinage d'Askia Mohamed à La Mecque	La célébrité et la fortune du Songhoy seront détruites par les querelles des successeurs d'Askia Mohamed
1591 : bataille de Tondibi qui consacre la fin de l'empire songhoy	Les Maures, vaincus en Espagne, détruisent l'empire songhoy avec des armes à feu
1712 : Biton Coulibaly établit le royaume bambara de Ségou	Plus tard, le clan Diarra remplacera celui des Coulibaly à la faveur d'un coup d'État
1760 : des négociants français visitent Kayes	La pénétration française a été progressive, en concurrence avec d'autres pouvoirs coloniaux
1818 : Sékou Amadou fonde la <i>Dina</i> théocratique	Les Peuls (Fula) du Macina suivent le rite islamique <i>kadiriya</i>
1862 : El Haj Oumar Tall défait la Dina et tue Amadou	Guerre entre Peuls, déclenchée par les Toucouleurs du Sénégal, pour imposer le rite islamique <i>tidjania</i>
1883 : les Français s'établissent à Bamako	Les Français avaient établi une forteresse à Kayes en 1855 qu'El Haj Omar Tall ne parvint pas à conquérir en 1859
1898 : occupation française de Gao et Sikasso	Samory Touré, vaincu en Guinée, et Amadou, successeur de El Haj Omar Tall, lui aussi vaincu à Ségou, sont exilés ; Babemba, battu à Sikasso, se suicide ; les chefs touaregs continuent de se battre mais seront finalement vaincus

Source : Adame Ba, 1993.

L'empire songhoy prit fin avec l'invasion marocaine et la bataille de Tondibi en 1591, laissant place à un émirat arabe maure établi à Tombouctou du XVI^e au XVIII^e siècles. Les envahisseurs épousèrent des femmes touarègues et songhoys. Les enfants issus de mères songhoys, les *Arma*, jouèrent un rôle prépondérant jusqu'à ce qu'ils fussent soumis au pouvoir touareg au XVIII^e siècle. Entre-temps, des États indépendants se sont formés plus au sud et à l'ouest. C'est le cas de Kaabu, dans ce qui est devenu la république gambienne et la région de la Casamance, ainsi que des royaumes khassonkés autour de Kayes, qui ont été forcés de céder le pouvoir aux Français.

Les royaumes bambaras de Ségou et Kaarta furent érigés au XVIII^e siècle sur les cendres du Songhoy. Ils se retrouvèrent, 100 ans plus tard, confrontés à Sékou Amadou du Macina et aux raids des Maures du désert décrits par Mungo Park.³ Ces petites unités du XVIII^e siècle ont peut-être été les premiers États centralisés de la région : les Bambaras qui ont innové avec l'instauration d'une armée permanente et structurée de *tonjonw*, la Dina caractérisée par le pouvoir centralisé du théocrate Sékou Amadou qui a mis en place un système de gouvernement spécifique avec un collège d'érudits et une organisation sociale et foncière dans le delta. La Dina fut bientôt défaits par une interprétation différente des doctrines islamiques vers la moitié du XIX^e siècle, lorsque l'armée toucouleur d'El Haj Oumar Tall traversa la région pour y installer la confrérie musulmane de la Tidjania. C'est grâce aux armes à feu européennes que les Toucouleurs ont pu conquérir la région aussi rapidement, et c'est aussi avec ces armes que les Français les vaincront avant la fin du siècle.

L'islam s'est implanté au Mali de manière pacifique, dès les premiers siècles de l'Hégire avec les caravanes du désert. Tombouctou devint un grand centre de connaissances islamiques. Les commerçants et lettrés musulmans voyageant vers le sud propagèrent cette religion le long des axes d'échange, notamment le fleuve Niger. La société malienne qui condamne les excès en matière de religion a très tôt été séduite par cet islam pacifique ; elle a en revanche gardé un souvenir très mitigé de la rigueur de la Dina et de la violence de la Tidjania, et a condamné la férocité des *tonjonw* bambaras. La tradition malienne privilégie la paix sociale et la recherche du consensus, comme le

³ Ce médecin écossais fut le premier Européen des temps modernes à voir le fabuleux Niger, en 1796, et rapporta qu'il coulait vers l'Est. Il est mort sur le Niger au cours de son second voyage en 1805, près de Sokoto au Nigéria. Mais avant lui, d'autres "Européens" s'étaient établis là au cours du Moyen Âge, y compris des marchands et plus particulièrement le grand architecte de Tombouctou, Abu Ishaq al-Sahili de Grenade, qui y vécut de 1324 jusqu'à sa mort en 1346.

prouvent les discussions ouvertes sous l'arbre à palabres, le recours systématique aux médiateurs (aînés, notables, griots, amis communs), leaders traditionnels de ce que nous appelons aujourd'hui "la société civile".

Aucune de ces unités et alliances politiques ne ressemblait au modèle de l'État-nation tel qu'il a été importé en Afrique. Le modèle européen a essentiellement été le résultat de conquêtes au cours desquelles les vainqueurs imposaient leur langue et leur culture aux peuples vaincus. La plupart des royaumes et empires d'Afrique occidentale devaient leur importance davantage à des alliances d'intérêt qu'à des conquêtes. Lorsqu'un chef local imposait sa puissance physique ou spirituelle à ses voisins, ceux-ci témoignaient leur "soumission" en scellant une alliance matrimoniale, en lui envoyant des présents... La pratique devenait vite réciproque et l'influence du chef s'en trouvait renforcée. Il décidait parfois de se donner un titre, *Mansa*, *Askia*... selon la contrée. Mais chaque groupe restait autonome. On ne peut pas pour autant nier le rôle joué par le pouvoir militaire. Ainsi, le Ghana a maintenu une grande armée professionnelle, même si celle-ci n'était pas mobilisée de façon permanente. Les griots chanteurs de louanges rappellent encore le souvenir des conquérants maliens du XIII^e siècle, mais les armées étaient en majorité composées de paysans qui retournaient à leurs champs après les campagnes belligérantes. La gouvernance décentralisée est une tradition de l'Afrique occidentale, chaque groupe social respectant les particularités et la langue de ses voisins.⁴

1.2 L'environnement naturel

Le Mali aurait pu s'appeler *Djoli ba*, *Issa ber* ou *Edjarew*, le nom, dans une des langues locales, du fleuve Niger qui le traverse du sud-ouest au nord-est, sur 1.700 km. Artère nourricière et voie naturelle d'échange entre le "pays de la cola" au sud et le "pays du sel" au nord, il représente un lien puissant entre les différents groupes humains (voir carte 1.1).

Le fleuve Niger prend sa source dans les hautes terres de Guinée, passe à Bamako et à Ségou, puis s'étale en son delta intérieur, entre Mopti et Diré. Il

⁴ Par exemple, les Songhoys étaient gouvernés par des officiels appelés *koy* dans chaque province, et par des ministres de l'armée (*wangou djina koy*), de la navigation (*hi koy*), des forêts (*sao farima*), des relations avec les Européens (*korey farima*), etc. Le Mali avait une gestion décentralisée et était subdivisé en provinces gouvernées par les *jamana tigi* (maîtres du pays), en districts (*kafo*), et en villages (*dugu*). Le plus puissant en termes de gouvernance était le *dugu tigi*.

continue au nord vers Tombouctou, puis se dirige vers Bourem, à l'est. Passé Bourem, comme vaincu par les sables, il change de direction, coule vers le sud, dépasse Gao, franchit le seuil rocheux de Labezanga, et s'écoule hors du Mali, au Niger voisin.

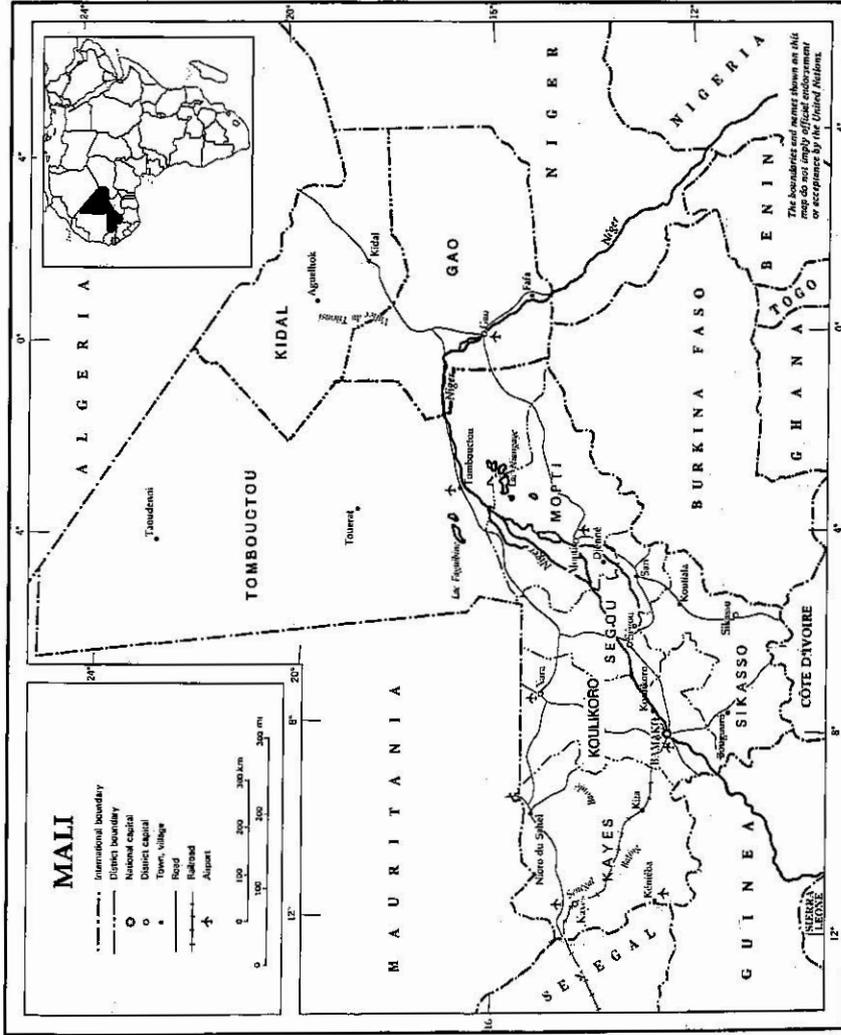
Avec son désert immense au nord, le Mali est l'un des plus grands pays d'Afrique. Sa superficie de 1.241.300 km² représente le double de la France ou du Texas. Mais cet immense territoire ne compte que 9 millions d'habitants. Le Sahel, région semi-aride à la lisière sud du désert constitue une zone fragile, hantée par le spectre des sécheresses, à peine propice à l'élevage extensif. Plus au sud s'étend la savane, de plus en plus boisée à mesure que l'on s'approche de Sikasso dans la zone soudanienne et de la Côte d'Ivoire.

Au Mali, la saison pluvieuse dure de juin à septembre. Lorsque les pluies débutent tardivement ou qu'elles sont peu abondantes, les récoltes de mil, de sorgho, de riz et de blé sont compromises. Certaines années, des pluies légères tombent dès janvier ou avril sur le sud du pays : elles sont connues sous le nom de "pluies des mangues" parce qu'elles précèdent de peu l'arrivée des premières mangues. Le long de la vallée du Niger, le niveau du fleuve est aussi crucial que l'abondance des précipitations. C'est le facteur déterminant pour la récolte du riz flottant et du *bourgou*. Cette espèce végétale constitue un excellent pâturage aquatique, surtout lorsque les autres pâturages sont déjà secs et qu'il est plus facile d'abreuver les troupeaux au fleuve qu'aux puits.

Les pluies au Mali ont été insuffisantes pendant plus d'un siècle, or la plupart des grands projets d'irrigation entraînent un gaspillage d'eau. Pourtant la terre malienne est fertile et pourrait être plus productive avec une meilleure gestion du fleuve Niger, malgré d'un climat défavorable avec des températures avoisinant les 45 degrés Celsius (129 degrés Fahrenheit) en mars, avril, mai, juin et octobre.

Pendant les hautes eaux, de septembre à janvier, le fleuve est navigable de Koulikoro (le port de Bamako) à Mopti, puis au-delà, jusqu'à Gao. Pendant le reste de l'année, les énormes distances doivent être couvertes par camion ou par avion pour quelques rares privilégiés. Les dunes de sable au nord de Mopti constituent une barrière physique et psychologique, coupant la région Nord du

Carte 1.1 : République du Mali



reste du territoire malien. L'unique route bitumée qui relie Bamako à Gao sur 1.200 km a été construite il y a juste 12 ans, il faut ensuite emprunter 600 km de sable pour atteindre Tessalit sous des températures caniculaires.

Le Nord Mali comprend trois régions administratives⁵ : Tombouctou, avec environ 450.000 habitants, Gao, avec 350.000 habitants, et Kidal, avec 40.000 habitants.⁶ Au nord de Tombouctou s'étend le désert du Sahara où il ne pleut presque jamais. Le massif de l'Adghagh (ou Adrar) à Kidal est un peu moins hostile. Au nord de la ligne Kayes-Mopti-Niamey, le Mali est une terre semi-aride, hormis le delta intérieur du fleuve. D'après les estimations des planificateurs et spécialistes du développement, la région compterait entre 1 et 1,5 million d'habitants. Ils incluent en effet une partie de la région administrative de Mopti considérée comme une composante du Nord Mali. Ces terres présentent aussi des similitudes écologiques avec la partie semi-aride de la région de Kayes, hormis les zones irriguées par le fleuve Sénégal.

Le Nord Mali se trouve confronté à de graves défis économiques et écologiques. La récupération et l'exploitation de terres arides et semi-arides affectent toute la population; cela constitue l'un des facteurs déterminants du "problème touareg". Pour certains économistes et banquiers, ces terres marginales ne produisent pas un revenu économique assez important comparées aux rizières irriguées du sud. Il est vrai qu'ils sont à la recherche de profits à court terme et choisissent d'investir dans les zones à potentiel productif immédiat, laissant les zones pauvres s'appauvrir davantage. C'est ainsi que les disparités de la nature ont été transformées en iniquités porteuses de ruptures sociales et de violences. Cette recherche du profit à court terme a été à l'origine de la pratique de la monoculture intensive et de l'épuisement des terres dans des zones riches comme la région de Sikasso avec la culture du coton ou le centre du Sénégal voué à la culture arachidière. Il est à présent prouvé que la recherche du gain financier rapide et réputé facile dégrade les ressources naturelles en Afrique, créant plus de terres marginales, diminuant le capital économique et écologique du continent. Or l'Afrique a besoin de toutes ses ressources naturelles dans la perspective d'un développement durable et ne doit pas rechercher une subsistance immédiate en hypothéquant son avenir. Une dune de sable, un *reg* ne seront peut-être jamais des vallées fertiles, mais ils

⁵ La République du Mali est divisée en huit régions administratives : Gao, Kayes, Kidal, Koulikoro, Mopti, Ségou, Sikasso et Tombouctou, en plus du district de Bamako.

⁶ Estimations faites en 1987, après les migrations consécutives à la sécheresse de 1984, mais avant le début de l'insécurité et le déplacement des réfugiés.

contribuent à l'économie du pays. Malgré les aléas climatiques, les pâturages sahéliens permettent d'élever un bétail qui, récemment encore, constituait la seconde richesse du pays. En outre, l'élevage extensif est un mode de vie, celui d'hommes fortement attachés à la terre de leurs ancêtres.

Il serait plus rationnel et plus bénéfique d'exploiter les terres pauvres (sans les surexploiter), de les protéger contre l'érosion et la dégradation. Pour ce faire, il faut mettre en place une gestion intégrée des zones naturelles riches et des zones pauvres afin que les secondes ne soient jamais fragilisées et que leur apport, même modeste, contribue à la viabilité de l'ensemble. Cette logique correspond à l'éco-développement prôné par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP) et les conférences des Nations Unies sur l'environnement. Aucune exploitation, aucune conservation ne peuvent être durable si elles ne prennent pas en considération l'intégration, la justice et la préservation des droits présents et futurs des plus faibles.

1.3 L'État face à la crise au Nord

L'armée française envahit l'Afrique occidentale à partir de Saint-Louis, ville côtière à l'embouchure du fleuve Sénégal. Elle conquiert Kayes en 1855 et établit une garnison à Bamako vers 1883. Jouissant d'une grande liberté de manœuvre dans leur conquête effrénée — et brutale — de l'Afrique, les officiers français atteignirent rapidement Tombouctou en 1894 puis Gao en 1898. Ils se heurtèrent à une résistance farouche des populations du Nord, notamment les Touaregs. Plus tard, Bamako devint la capitale d'un territoire baptisé Haut Sénégal-Niger, qui prit par la suite le nom de Soudan français.

La deuxième guerre mondiale accéléra la lutte pour l'indépendance conduite par de jeunes politiciens et intellectuels africains qui avaient suivi leurs études à Dakar à la fameuse école William Ponty et en France. Au cours de cette guerre, encore plus que pendant la précédente, des milliers de paysans d'Afrique occidentale furent recrutés de force dans l'armée française pour se battre et mourir au nom d'une cause qu'ils comprenaient à peine. Mais les intellectuels africains aspiraient déjà à l'autonomie et à l'autogestion. À la conférence de Brazzaville, en 1944, le nouveau leadership politique africain acquit le droit de former des partis politiques. Le Rassemblement démocratique africain (RDA) fut fondé lors de la conférence de Bamako en 1946. Dès lors les mouvements pour l'indépendance nationale s'amplifièrent. L'indépendance des États africains paraissait inéluctable, surtout après la division et l'indépendance

de l'Inde et du Pakistan. Une pression déterminante provenait du pouvoir consolidé des mouvements syndicaux en Afrique occidentale française et de l'influence intellectuelle dans les milieux politiques parisiens (Mamadou Konaté occupait la fonction de Vice-Président de l'Assemblée nationale française ; Félix Houphouët-Boigny était le Ministre des colonies). En 1958, un référendum fut organisé par la France permettant aux colonies qui le souhaitaient de choisir l'indépendance. Au Soudan français, l'US-RDA forma un gouvernement "pré-indépendance".⁷ À l'époque, l'intention était de créer une Fédération malienne comprenant le Sénégal, la Haute-Volta et le Dahomey. Ces deux derniers se désistèrent, et la fédération fut créée entre le Sénégal et le Mali. Elle ne dura que deux mois. Le 22 septembre 1960, un congrès extraordinaire de l'US-RDA proclamait l'indépendance de la République du Mali.

Au soir de l'ère coloniale, les Français suggérèrent la création d'une Organisation commune des régions sahariennes (OCRS) qui devait leur permettre de garder la mainmise sur les parties sahariennes de la Mauritanie, du Soudan Français, du Niger et du Tchad. Ils n'envisageaient pas de quitter l'Algérie, venaient de découvrir du pétrole au Sahara et projetaient d'y mener des expériences nucléaires. Ils soumirent leur projet aux chefs coutumiers de ces régions qui le rejetèrent quasiment à l'unanimité. Mais certains de ces chefs avaient le pressentiment qu'ils seraient exclus de la passation de pouvoirs entre l'administration coloniale et la nouvelle élite politique francophone. Ainsi en 1957, un guide religieux de Tombouctou rédigea une pétition adressée au général de Gaulle pour exprimer ses inquiétudes. Il obtint quelque 300 signatures dont environ chaque tiers provenait de Touaregs, Maures et Songhoys.

Le premier parlement malien confirma les appréhensions des Touaregs et des Maures : un seul des leurs y siégeait. Le manque de cadres scolarisés issus du milieu "nomade" ne justifiait pas entièrement cette marginalisation politique : ils comptaient plusieurs membres de l'US-RDA dans leurs rangs et avaient répondu aux promoteurs de l'OCRS par la voix d'Attaher ag

⁷ Le RDA était un parti à vocation panafricaine fondé avec Félix Houphouët-Boigny comme président. La branche malienne du parti, l'US-RDA (Union Soudanaise-RDA) a été créée suite à la fusion de deux partis préexistants : le Bloc soudanais et le Parti démocratique du Soudan. Mamadou Konaté en était le Président et Modibo Keita en devint le Secrétaire général. À la mort de Konaté en 1956, le poste de Président fut aboli. Un troisième parti demeura en dehors de cette alliance : le Parti soudanais progressiste (PSP) qui fit l'objet d'une répression sévère sous Modibo.

Illi : “Vous nous avez trouvés ensemble, dominés ensemble. Laissez-nous vivre ensemble !”. Furieux contre la France et ses attermolements, le régime de Modibo Keita en voulut peut-être aussi aux dirigeants “nomades”. Plusieurs d’entre eux se sentirent poussés à l’exil, notamment vers les pays arabes.

En plus de cette marginalisation politique, les populations du Nord subissaient encore les brutalités et les humiliations caractéristiques de l’époque coloniale, au moment même où le nouvel État augmentait les impôts. Leur mécontentement fut interprété comme une défiance à l’égard d’un pouvoir “noir”. Un incident dans l’Adghagh déclencha une répression féroce des forces armées maliennes contre toute la population du cercle de Kidal et fit jeter l’anathème sur la communauté touarègue. Kidal d’abord, puis d’autres cercles du Nord furent placés sous administration militaire. De nombreuses familles de l’Adghagh s’enfuirent en Algérie et en Libye. Le régime de Modibo Keita devint de plus en plus despotique ; les abus de la milice et des brigades de vigilance, les difficultés économiques liées à la création du franc malien et à la dégradation du climat aggravèrent son impopularité. Le coup d’État de 1968 qui porta Moussa Traoré au pouvoir en tant que chef du Comité militaire de libération nationale (CMLN) fut donc accueilli avec soulagement par la majeure partie de la population. Composé à l’origine de 14 membres, le Comité militaire se désagrégea à cause de la cupidité et de la jalousie de ses membres. Il n’en restait que trois quand Moussa Traoré fut renversé en 1991.

Les militaires étaient incompetents sur le plan de la gestion économique. En 1978, Moussa Traoré fit arrêter les colonels les plus corrompus, mais il était toujours incapable de réellement s’atteler au développement du pays. Même les forces armées, alliés traditionnels du régime militaire, étaient négligées. Les paysans étaient exploités, et les services sociaux insuffisants. L’instauration en 1978 du parti unique UDPM (Union démocratique du peuple malien) et l’élaboration de la nouvelle Constitution de 1979 n’améliorèrent évidemment pas la gestion du pays, pas plus qu’elles n’apportèrent des correctifs aux conséquences dramatiques de la sécheresse qui sévissait dans les régions du nord. L’UDPM reçut l’appui de nombreux Touaregs qui, au souvenir du mépris affiché à leur égard sous l’US-RDA, y avaient d’abord vu une lueur d’espoir, d’autant plus que Moussa Traoré avait eu l’intelligence de gracier les meneurs de la rébellion de 1963. Loin de Bamako, le Nord Mali subissait deux sécheresses consécutives graves, alors que l’aide internationale était détournée. La corruption du système était personnifiée par la famille présidentielle elle-même. Les frères et les proches de la première dame, Mariam Traoré, occupaient presque tous les postes importants, exigeaient un pourcentage pour l’attribution des marchés publics et affichaient toute l’arrogance d’un pouvoir

despotique. La sécheresse de 1984 vida encore le Nord de ses habitants, mettant la région et le reste du pays dans une situation économique aussi lamentable que sa gestion politique.

La nouvelle rébellion touarègue commença avec les attaques du Mouvement populaire de l'Azawad (MPA), aux mois de mai et juin 1990, alors que Moussa Traoré et ses colonels se trouvaient sous la pression des associations de lutte pour la démocratie. Accablé de critiques par la nouvelle presse libre, dénoncé par les syndicats, les étudiants, les juristes, les associations des droits de l'homme, les mères de famille..., Moussa Traoré voulut sans doute redorer son blason en "matant" la rébellion. Son armée, peu motivée et incompétente face à la guérilla du MPA, se livra à des représailles aveugles sur la population civile, grossissant ainsi les rangs des rebelles. En janvier 1991, Moussa Traoré se résolut à signer les Accords de Tamanrasset qui instaurent le cessez-le-feu avec les MFUA (Mouvements et Fronts unifiés de l'Azawad). Ce faisant, Moussa essayait sans doute de faire face à la révolte populaire à Bamako, mais en réalité, il avait déjà perdu le pouvoir et fut destitué le 26 mars 1991, au petit matin.⁸

La transition vers la démocratie a été menée par le colonel Amadou Toumani Touré qui, par la suite, a été promu au rang de général. À la tête d'une présidence collégiale, il était assisté par un gouvernement majoritairement civil, dirigé par le Premier ministre Soumana Sacko. Dans les chapitres 3 et 4, nous reviendrons plus en détails sur le processus de rétablissement de la paix et de reconstruction nationale. La Conférence nationale d'août 1991 proposa une nouvelle Constitution et un code électoral.

⁸ Il convient de rappeler le contexte international avec la chute du mur de Berlin et le discours de François Mitterrand à La Baule. Celui-ci avait alors fait de l'exigence démocratique une condition pour l'attribution de l'aide française au développement. Cette nouvelle conditionnalité de l'aide avait beaucoup encouragé le mouvement démocratique au Mali.

Tableau 1.2
12 dates clés depuis l'indépendance du Mali

Date	Événement et explication
22 septembre 1960	Déclaration de l'indépendance par l'US-RDA
19 novembre 1968	Le Président Modibo Keita est arrêté par l'armée. Le lieutenant Moussa Traoré devient Chef de l'État
1973-75	Premier point culminant dans la période de sécheresse
1979	Nouvelle Constitution instaurant l'État à parti unique. Moussa Traoré est élu Secrétaire général de l'UDPM
1983-85	Deuxième point culminant dans la période de sécheresse
Mai-juin 1990	Attaques touarègues au Niger et au Mali, début de la rébellion armée
Décembre 1990- mars 1991	Syndicats, associations, juristes, femmes et étudiants accentuent la pression sur le régime de Moussa Traoré
26 mars 1991	Le général Moussa Traoré est arrêté, le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré devient Chef d'État de la transition
Août 1991	Conférence nationale du Mali
Janvier 1992	Nouvelle Constitution adoptée par référendum, instaurant le multipartisme, la démocratie laïque et non ethnique
11 avril 1992	Pacte national signé entre le Gouvernement de transition et les mouvements armés du Nord
8 juin 1992	Le D ^r Alpha Oumar Konaré prête serment comme premier président élu de l'histoire du Mali

Source : Adame Ba, 1993.

Les élections d'avril 1992 donnèrent naissance à la III^e République, conduite par le D^r Alpha Oumar Konaré, premier président élu de l'histoire du Mali.

Des négociations laborieuses aboutirent à la signature du Pacte national le 11 avril 1992, sans mettre fin aux incidents violents. Notre ouvrage relate l'évolution de ce climat de violence et le processus qui a finalement permis de le surmonter pour faire triompher la paix à l'africaine.

1.4 Capital social et primauté de la femme dans la société malienne

Depuis des siècles, l'harmonie entre les diverses ethnies au Mali surprend les visiteurs originaires d'autres régions d'Afrique. Entre les groupes de population établis le long du fleuve Niger existent des relations de voisinage basées sur le respect mutuel et l'interdépendance. En essayant de traduire ce concept qui est au cœur du système social malien, un auteur a utilisé l'expression anglaise de "*joking relationship*" ou "relations à plaisanteries". Mais la traduction de certaines expressions en déforme parfois le sens. En effet, s'il est vrai que les liens d'interdépendance socio-économique au Mali donnent toujours lieu à des plaisanteries, ces relations sont aussi étroitement liées au mariage. La plaisanterie atténue les jalousies entre prétendants rivaux ; elle peut faciliter les mariages entre cousins.⁹ Au sein de chaque groupe ethnique, elle accompagne habituellement un tabou sur le mariage. Ainsi, les forgerons (considérés comme un groupe ethnique au Mali !) subissent pacifiquement les "injures" de leurs voisins Peuls, qu'eux-mêmes appellent, dans le même esprit, "suiveurs de bétail", "voleurs" ou "petits Peuls". Les représentants de ces deux ethnies ne peuvent jamais se marier entre eux, mais lorsque deux Peuls s'affrontent et qu'un forgeron s'interpose, le conflit cesse aussitôt.

Ce réseau social basé sur l'interdépendance constitue l'atout le plus précieux de la société malienne : le capital social. Le capital social est presque à l'opposé du capital financier imposé par la culture occidentale. Prenons le risque d'en donner une définition : "le capital social est la somme des valeurs humaines, culturelles et spirituelles, ainsi que des systèmes d'interactions

⁹ Ce genre de conventions sociales est bien connu des anthropologues. Un mécanisme unique peut servir plusieurs buts, tels la cohésion sociale, la prévention des conflits, la promotion commerciale, etc. La plaisanterie en tant que facteur de promotion des mariages entre cousins chez les Touaregs est décrite dans Nicholaisen, 1963, p. 465 et 466.

personnelles dans une société donnée”. Finn Tore Rose, Représentant résidant du PNUD au Mali, le décrit comme “le maillon manquant de l’univers. Au Mali, on peut le percevoir à travers ses implications, mais on ne peut le saisir de façon concrète.” (Voir aussi Rose, 1997.) Le capital social ne peut pas être mesuré par les économistes ni comptabilisé par les banquiers mais il constitue un enjeu primordial dans la société africaine. En réalité, même les Occidentaux reconnaissent implicitement sa valeur. Les banquiers européens savent par exemple quelle importance accorder au sourire lorsqu’ils reçoivent un client. La société occidentale mesure aussi l’utilité du réseau relationnel : l’appartenance à une même promotion scolaire ou universitaire, une même ville ou un même quartier... Les banquiers et les économistes auraient tort de négliger le capital social car il a une valeur considérable : il a engendré la paix au Mali.

Le capital social du Mali est ancré dans l’histoire de son peuple, dans la force des liens qui le relie encore aux ancêtres. Ceux-ci lui ont laissé en héritage des tabous sur les conflits interethniques ainsi que des mécanismes de prévention de tels conflits. Il y a un culte du respect mutuel et de la fierté individuelle basé sur la possibilité pour chaque groupe social d’évoquer son heure de gloire dans l’histoire du pays ; chaque clan peut mettre en exergue la contribution de ses ascendants à la grandeur et à l’histoire communes. Lors des mariages ou d’autres cérémonies, les griots — gardiens de la légende et de l’histoire — entament des chansons de geste et l’évocation du seul nom de clan d’un invité suscite un déferlement de souvenirs glorieux au grand honneur de sa famille. Chaque Malien est ainsi conscient de son histoire personnelle et, par-dessus tout, de son appartenance au clan. L’usage du patronyme est à la fois une forme de salutation et un signe de respect. Sa répétition renforce la valeur historique du salut: “*i Tall, i Tall, i Tall !*”. Chaque répétition ajoute une dimension supplémentaire, le premier Tall honore la personne, le second honore son père, le troisième honore son grand-père et toute sa lignée. D’autres répétitions poussent l’hommage au niveau de l’identité spirituelle de la personne, qui n’existe que par son appartenance au clan. “Au Mali, tout est religion”, explique le descendant d’une grande famille de griots du Mandé.¹⁰ Cela signifie que, dans l’identité personnelle, il y a une dimension spirituelle

¹⁰ Le Grand Mandé est l’espace occupé par la diaspora malinkée depuis l’apogée du Mali médiéval vers la fin du XIII^e siècle. Il s’étend jusque dans les forêts du sud. Le sud du Mali et le nord de la Guinée en constituent le centre. Il est limité par le désert du Sahara, le plateau de Mossi et l’océan Atlantique.

liée à l'origine ancestrale, et qui pénètre plus profondément que les religions importées telles que l'islam et le christianisme.

En plus du respect mutuel véhiculé par les traditions ancestrales des divers groupes ethniques, le peuple malien vit en harmonie parce que les conditions naturelles l'exigent. Nous avons commencé ce chapitre par la légende de la mère de Tawsa qui illustre parfaitement les rapports liant les différentes composantes du capital social, de même que l'interdépendance entre les pasteurs et les paysans. En effet, il ne leur est pas possible de survivre dans cet environnement hostile sans le négoce et l'appui réciproque. Tout facteur pouvant perturber les rapports de bon voisinage conduirait également à une crise d'identité, même si les autres caractéristiques fondamentales de la personnalité d'un homme doivent également être intégrées : l'ascendance maternelle et paternelle, la langue, et à un moindre degré, l'appartenance ethnique. Amputée de cette dimension, la personne ne peut en rien contribuer au développement de son voisin ou de sa communauté.

Au Nord Mali, chaque personne a une double identité. La première est ethnique et culturelle, il s'agit de l'identité horizontale. La seconde, la plus importante, est verticale ; elle est déterminée par la position géographique, le voisinage et les complémentarités économiques. Au plan économique et dans la vie quotidienne, un voisin est plus important qu'un frère. Ainsi, le coauteur de cet ouvrage, Ibrahim ag Youssouf est un Touareg, mais il est né et a été élevé sur les bords du fleuve. Sa famille y cultive le riz depuis 1720. De ce fait, les liens qui le rattachent à ses voisins songhoys sont plus forts que ceux qu'il garde encore avec des parents géographiquement éloignés résidant dans les montagnes Adghagh ou de l'Adrar.

La première leçon à tirer de l'observation de la société malienne est qu'il est possible de maintenir la paix en s'appuyant sur les structures sociales et culturelles traditionnelles. Le corollaire est tout aussi vrai : le maintien de la paix est impossible sans l'implication du peuple, d'autant plus que les populations en conflit vivent à proximité les unes des autres. Le proverbe par lequel nous avons introduit ce chapitre est particulièrement vérifié dans les sociétés agropastorales telles qu'on en trouve au Nord Mali, où les populations sont très mobiles. Lorsque les enfants sont malades ou que le grenier prend feu, on ne peut pas faire venir les cousins du même lignage ou du même clan, en transhumance avec leurs bêtes à une centaine de kilomètres. Dans la détresse, le réflexe naturel est de se tourner vers les voisins. C'est avec eux que l'on devise et que l'on prend le thé ; avec eux que l'on partage les moments de communion par la prière, le commerce, les joies et peines qui font le quotidien de chacun. La cohabitation supprime la distance entre les êtres et instaure

l'unité et la cohésion. Il est vrai qu'un voisin est forcément un concurrent pour des ressources naturelles rares et précieuses, mais il faut savoir gérer cette compétition. Il est irrationnel de nier que nous devons autant, sinon davantage, à notre voisin qu'à notre frère, et que la plupart de ceux que nous considérons aujourd'hui comme nos frères étaient hier encore seulement nos voisins.

La tradition des discussions communes constitue un mécanisme important pour la promotion des relations de bon voisinage, qu'il s'agisse de la même ethnie ou de groupes ethniques différents. Les Occidentaux s'étonnent parfois de la lenteur des prises de décision communautaires. Il semble toujours nécessaire de tenir une réunion supplémentaire ou d'élargir les consultations. La société malienne accorde une grande importance à la paix et la réconciliation, acquises et consolidées par des discussions démocratiques sous l'arbre à palabres, par l'intermédiaire de médiateurs ou l'intercession des aînés et notables de la société civile traditionnelle. La gestion politique décentralisée est indispensable à la consolidation de la paix et à la responsabilisation des communautés locales.

L'exploitation rationnelle des zones semi-arides ne peut réussir que par l'action communautaire, avec l'appui de l'expertise technique disponible. Les communautés du Nord Mali ont adopté depuis longtemps une approche intercommunautaire pour la gestion des ressources naturelles. Jadis, le Sahara était constitué de vertes prairies où séjournaient les Peuls venus de la région du Nil avec leurs troupeaux. Les Berbères, ancêtres des Touaregs, y exerçaient leurs chevaux en toute liberté. Les conventions communautaires traditionnelles sur le partage des ressources naturelles prévalent en temps normal et personne ne peut enfreindre les règles ainsi établies, le bon voisinage et la loyauté au groupe étant des conditions nécessaires de survie. Il ne faut certes pas idéaliser les communautés traditionnelles maliennes "qui, en dépit des traditions séculaires de politique consensuelle, peuvent aussi bien être des foyers de conflits que des havres d'harmonie et de développement" (Philanthra, 1993). À mesure que le désert s'élargissait, les modes de vie ont changé, les périodes de sécheresse exceptionnelles ayant mené à une compétition inhabituelle pour l'exploitation des pâturages et de l'eau.

Beaucoup d'Occidentaux ont du mal à comprendre la place prépondérante que les femmes occupent dans les systèmes de production ou le système éducatif en Afrique de l'Ouest. De même, les femmes africaines ne peuvent s'identifier aux mouvements féministes occidentaux et à leurs "discours et slogans officiels", comme les décrit Adame Ba Konaré dans l'introduction à son *Dictionnaire des femmes célèbres du Mali* (1993). Elle se pose des questions sur la nécessité d'isoler les femmes et se demande si elles ne font pas

partie du “tout social”. Les femmes jouent en effet un rôle important dans la société malienne, aussi bien traditionnelle que moderne. En tant que mères, elles symbolisent traditionnellement la paix et l’harmonie ; elles sont consultées lors de la prise des décisions communautaires et elles sont de plus en plus représentées au sein de l’État.

“La femme africaine occupe une place quasi spirituelle au sein de la famille. Son statut est presque divin”, expliquait Amadou Hampaté Ba (1992), lors d’une conférence de l’UNESCO. La mère, en particulier, joue donc un rôle vital au sein de la société et dans le capital social. L’histoire de Tawsa, par laquelle nous avons commencé, illustre le pouvoir maternel. Chaque femme est respectée comme mère, même dans sa petite enfance. Ainsi “petite mère” est un diminutif affectueux utilisé pour s’adresser aux petites filles. On comprend que chez la femme africaine, bien plus qu’en Europe ou en Amérique, la stérilité est vécue comme un drame personnel et communautaire.¹¹ Le rôle de la femme en tant que mère est relatif à son image comme symbole de paix et d’harmonie. “Au Mali et au Niger, par exemple, les enfants issus d’une même mère, *nya izé* en sonrhai et zarma, *bââ-din* en bambara, symbolisent l’harmonie et l’affection, l’unité ; tandis que les enfants du même père, *baba izé* en sonrhai et zarma, *faa-din* en bambara, symbolisent la jalousie et la concurrence” (Mariam Maiga, 1996, p. 13). En bambara, *balimaya* traduit la fraternité, la confiance et la cohésion sociale, et désigne aussi des “enfants issus de la même mère” ; l’opposé, *fadenya*, signifie la rivalité et aussi des “enfants issus du même père”.¹² Cette observation qui constitue par ailleurs un commentaire sur les aspects négatifs de la polygamie au Mali, souligne l’importance de la femme pour le maintien de la paix et dans le capital social malien. Le rôle clé de la femme dans la prise de décisions est joliment illustré par ce proverbe mandingue : “derrière chaque barbe pointe le bout d’une tresse”. Le héros national Soundiata Keïta a fondé le royaume du Mali grâce aux pouvoirs

¹¹ *Fafa* en sonrhai désigne en même temps le “sein” et la “fraternité de lait”. Têter le même sein entraîne les mêmes tabous qu’être né d’une même mère. Appeler quelqu’un “frère de lait” est une grande marque d’estime. L’équivalent chez les Touaregs est le terme *ehaf*.

¹² Nous utilisons une appellation différente pour citer Mariam Maiga, mais les racines sont les mêmes. Chez les Touaregs, cette rivalité potentielle est appelée *ahn ænmu*, “appartenant à la maison de la même mère” (dérivé de *eh an n ma*, qui signifie “maison maternelle”). En effet, dans la société matrilineaire touarègue, l’héritage provenait surtout de la mère, et mettait donc en compétition des frères utérins. *Ahn ænmu* est donc l’opposé de *balimaya* ou *nya izé*, mais confirme le concept.

occultes de sa mère et à la ruse de sa sœur. Son nom est d'ailleurs le diminutif de *sogolonjata* qui signifie "la panthère de Sogolon", le nom de sa mère.

Les décisions communautaires sont toujours prises par consensus, et seulement après consultation avec les mères de famille. Ceci est aussi valable pour les sociétés touarègues et peules, réputées hiérarchiques et apparemment très soumises aux ordres de leurs chefs, que pour les communautés malinkées, songhoys, bambaras ou dogones. Les femmes n'apparaissent certes pas dans les réunions publiques, mais aucune décision n'est prise, et *a fortiori* exécutée, sans leur consentement. Malheureusement, l'importance du rôle joué par les femmes ne diminue aucunement la réalité et les conséquences de la gérontocratie dans les communautés malinkées, soninkées, songhoys, bambaras ou dogones. Il faut donc moderniser certaines fonctions communautaires, en octroyant, par exemple, une plus grande indépendance de décision aux femmes. Ceci est particulièrement vrai pour les jeunes femmes économiquement productives.

L'État-nation avait créé, depuis une trentaine d'années, de nouveaux espaces socio-politiques où les femmes ont été absentes. Mais, depuis l'avènement du système pluripartiste, les femmes jouent un rôle de plus en plus actif sur la scène politique malienne. Le gouvernement d'Ibrahim Boubacar Keïta, nommé le 17 septembre 1997, comprenait six femmes ministres : Fatou Haidara, Kadiatou Sow, Fatoumata N'Diaye, Afsatou Thiero, Aminata Traoré, Oulematou Tamboura, ce que Elimane Fall décrit dans l'hebdomadaire *Jeune Afrique* comme "un record pour l'Afrique". Le fait le plus marquant est que toutes ces femmes ont émergé, non pas de la scène politique, mais parce qu'elles se sont fait connaître grâce à des contributions individuelles au sein de la société civile et des ONG. Il est vrai que quelques-unes appartenaient à des partis politiques et que les deux premières avaient déjà occupé des postes dans le gouvernement précédent. Ainsi donc, la voix des femmes commence à se faire entendre au niveau national. Les femmes ont également joué un rôle important dans le processus de paix, à Bamako aussi bien qu'au Nord. Ce fait a officiellement été reconnu avec l'attribution, le 5 juin 1992, du titre de Chevalier de l'ordre national au Mouvement national des femmes pour la sauvegarde de la paix et de l'unité nationale (MNFSPUN). Le Mali a ainsi choisi d'honorer les mères de la Nation, y compris celles qui, sans être membres du MNFSPUN, avaient contribué à la construction de la paix.

Il est vrai que la position de la femme dans la société africaine varie. Les femmes ouest-africaines sont souvent étonnées en découvrant de quelle manière leurs congénères sont traitées dans d'autres régions, tout comme ces dernières sont surprises par l'acceptation de la polygamie en Afrique occidentale. La presse occidentale, quant à elle, met l'accent sur l'énergie déployée par les

femmes pour aller chercher l'eau et le bois, piler le mil et garder les animaux tout en veillant à la bonne éducation des enfants. Il est vrai que la plupart des femmes ouest-africaines sont surchargées. Cela n'est toutefois pas fonction de leur statut social et résulte plutôt de la pauvreté. Les pays occidentaux ont connu des problèmes similaires avant l'avènement des progrès scientifiques et techniques et la vulgarisation de l'électricité et de l'eau courante. La solution est d'aider les femmes africaines en finançant des cuisinières solaires, des puits et des moulins à grains pour remplacer le pilon et le mortier. La solution est de lutter contre les racines de la pauvreté.

La femme malienne n'a pas été diminuée par l'arrivée de l'islam, n'en déplaît aux nombreux politiciens d'Asie occidentale et d'Afrique du Nord qui alimentent les thèses anti-islamistes d'une certaine presse occidentale. Chez les Touaregs, la tente qui représente le foyer conjugal, appartient à la femme ; elle l'apporte dans son trousseau. En cas de divorce, elle peut quitter son mari en emportant sa tente. Les hommes songhoys et touaregs aident à piler le mil, ils tirent de l'eau pour les animaux. L'islam n'est pas nécessairement une religion conservatrice, ni une force contre le changement. L'islam réactionnaire est entretenu par l'ignorance et procède souvent d'une mauvaise lecture des textes. D'autres facteurs sont à chercher dans des considérations politiques opportunistes. La juriste féministe islamique Fatma Gailani a écrit :

L'accusation selon laquelle l'Islam empêche les femmes d'avoir des droits égaux en éducation et au travail est une accusation que je rejette totalement. L'objectif principal de ma formation en droit islamique était de prouver vigoureusement qu'il y a égalité. Tout au long de l'histoire de l'Islam on trouve des femmes éduquées et sages comme Khadidjah, Aïcha, Salama, et de grandes enseignantes comme Anra et Hafsah bint Sirin — qui étaient des érudites du droit respectées, ainsi que Umm Isa bint Ibrahim et Amat bint Abdullah — qui étaient des fameuses savantes de la jurisprudence, participaient activement à la vie sociale et politique ; il faut aussi mentionner les enseignantes comme Chadjarar-al-durr en Égypte et Razia Sultana. Leur influence et leur importance ne sont pas restées confinées aux groupes de femmes, mais se sont étendues à toute la communauté. Le Prophète lui-même (paix sur lui) sollicitait le conseil de Umm Salama lors des situations politiques difficiles... Il demandait le *bay'ah* des femmes, qui est l'équivalent du vote des temps modernes. Et les hommes aussi allaient recevoir l'enseignement de ces femmes savantes que je viens de citer (Gailani, 1997, p. 7).

L'importance des femmes est évidente pour tous les membres de la société malienne, et il est clair pour l'observateur averti que toute stratégie de développement qui ne mobilise pas l'influence et les structures sociales féministes est vouée à l'échec.

Ce premier chapitre a décrit le contexte historique, géographique et socio-politique de la construction de la paix au Mali. L'histoire et la dégradation de l'environnement ont joué un rôle prépondérant dans le "problème touareg". Mais il n'est parfois pas aisé pour le lecteur étranger de comprendre le processus de désarmement et de rétablissement de la paix, s'il n'a pas appréhendé l'importance du capital social que nous venons de décrire plus haut, en particulier l'importance de l'interdépendance ethnique et la place capitale occupée par la mère dans la société malienne.



On a construit une pyramide avec les armes rendues par les ex-rebelles. Par milliers la population de Tombouctou s'est rendue à la place dite Abaradjou pour participer à la fin symbolique des années de conflit, pour entendre de leurs propres oreilles la dissolution des mouvements armés.



Madame Ellen Johnson-Sirleaf, Directrice du Bureau Afrique du PNUD, accompagnée du Représentant résident au Mali, Monsieur Tore Rose et l'un des auteurs.

Chapitre 2

Crise économique et sociale au Nord Mali

Tout poussin sorti de l'œuf fera entendre son cri.
(Proverbe songhoy)

Dans ce chapitre, nous étudierons le processus qui a mené à la crise et au problème touareg. Nous verrons comment une administration centralisée a transformé les disparités de la nature en inégalités économiques. La sécheresse a entraîné une crise économique et sociale, alors que la négligence des bailleurs de fonds renforçait les effets d'une mauvaise gestion gouvernementale. Les populations du Nord ont été poussées à l'exil économique. Conformément au proverbe avec lequel nous avons introduit ce chapitre, la jeunesse a exprimé son mécontentement et s'est révoltée contre le régime de Bamako. L'action des agences humanitaires pour le développement du Nord a été paralysée par cinq années d'insécurité, ce qui n'a fait qu'accentuer les inégalités et créer un afflux de réfugiés aux frontières en même temps qu'un changement dans l'ordre social.

2.1 La gouvernance centralisée et la marginalisation du Nord

Les origines du conflit dans le Nord remontent à la nuit des temps. Déjà à l'époque coloniale, les Touaregs rejetaient le pouvoir centralisé par une résistance à l'autorité militaire française. Le 15 janvier 1894, le chef touareg Cheiboun ag Fondogomo défit une colonne française dirigée par le colonel Bounier. On parle aujourd'hui encore de la brutalité de la revanche française et de la résistance héroïque opposée par Firhoun en 1916. Lorsque les Français parvinrent enfin à le capturer dans la forêt d'Anderamboukane, 750

personnes du clan Ouillimiden furent mises à mort. Un tel carnage ne s'oublie pas facilement. Cheibane Coulibaly, Gaoussou Drabo et Alassane ag Mohamed (1995, p. 4 et 5) décrivent le ressentiment qui s'est accumulé pendant 100 ans, s'extériorisant en révoltes intermittentes contre l'autorité centrale. En 1954, le régime colonial promena la tête d'Alla ag Albacher à travers Boureissa, pour montrer le sort qu'il réservait à ceux qui osaient s'opposer à l'autorité française. En 1963, le régime de Modibo Keita utilisa des avions bombardiers pour mater la révolte des Touaregs. En effet, suite à une pétition élaborée en 1957 par l'imam de Tombouctou à l'intention du Parlement français, on prêtait aux Touaregs l'ambition de créer une Organisation commune des régions sahariennes (OCRS).

Ce n'est qu'en 1977 — neuf ans après la chute de Modibo Keita — que Moussa Traoré autorisa la libération de ceux qui avaient été arrêtés. Entre-temps, la sécheresse de 1973 avait ravagé le Nord, causant la misère et l'exil de plusieurs milliers de personnes. L'aide internationale destinée aux populations affamées du Nord était détournée par les colonels de l'armée. Elle avait principalement servi à financer la construction de somptueuses villas privées à Bamako, les "châteaux de la sécheresse". Les opposants qui menèrent la révolte contre le régime en 1990 ont souvent été présentés comme des fils et frères de ceux qui étaient morts de faim à Boureissa en 1974 ; ils seraient revenus se venger du régime de Moussa Traoré.

C'était le temps des abus. Alors que les agents forestiers prohibaient la chasse et infligeaient des amendes, les officiers militaires allaient à la chasse avec des fusils automatiques, ramenant chez eux des douzaines d'antilopes et d'autruches, faisant fi des lois sur la protection de ces animaux. Les soldats n'hésitaient pas à réquisitionner le carburant pour leur propre usage, laissant en panne sèche les pompes d'irrigation essentielles à la riziculture. Le commerce des céréales et des autres denrées était devenu le monopole de l'État. Or, en ces années de pénurie et de disette, comment les pasteurs pouvaient-ils se procurer le grain, si ce n'est par le négoce ? Les paysans cachaient leurs récoltes tandis que les notables et les fonctionnaires devaient soudoyer les soldats pour obtenir l'autorisation d'acheter le grain aux entrepôts de l'État.

Le régime affichait sa corruption et les militaires avaient perdu toute fierté. Alors que les gradés se complaisaient à réquisitionner les véhicules et le carburant des populations civiles, le reste de l'armée était composé de simples citoyens qui se sentaient rejetés et souvent haïs par leurs congénères. Le Parti marginalisait les Maliens en uniforme par rapport au reste de la société et les confinait dans une sorte de "ghetto social". L'armée souffrait

d'une tare encore plus grave : les officiers supérieurs refusaient de quitter la capitale, laissant le commandement des garnisons isolées à de jeunes cadres inexpérimentés qui n'avaient souvent jamais reçu une instruction suffisante. Comme beaucoup d'autres problèmes qui affectaient le pays à l'époque, ces dysfonctionnements de l'armée avaient des répercussions particulièrement graves dans le Nord. À l'armée comme dans la vie civile, les services loyaux rendus à la nation dans des localités éloignées n'étaient pas reconnus à leur juste valeur et la vie était meilleure dans les garnisons prestigieuses de Kati, Gao, Kidal et Mopti.

Le peuple ne croyait plus en la nation malienne. Quand Moussa Traoré renversa Modibo Keita en 1968, le Mali existait depuis à peine huit ans. Ce laps de temps n'avait pas permis la consolidation de la nouvelle identité malienne. Les abus des jeunes miliciens de Modibo et la monopolisation du secteur commercial par le pouvoir lui avaient ôté l'affection du peuple. L'État n'était qu'une entité juridique, il manquait cet accord tacite, constamment renouvelé qui fonde le concept de la nation. Le Nord en voulait au gouvernement RDA, resté au pouvoir pendant dix ans avant le coup d'État militaire (1958-1968), surtout à cause des restrictions imposées par le régime sur le commerce des céréales. Des sommes considérables avaient été consacrées à la recherche stérile de gisements de pétrole dans le Nord. Dans le contexte de l'époque, ces explorations étaient perçues comme un "secret des gens du Sud", un complot fomenté à l'insu des populations concernées. Il est vrai qu'elles n'ont été profitables à personne. Le régime militaire devint rapidement très impopulaire, et les Maliens étaient de plus en plus déçus par l'UDPM qui n'apportait ni la démocratie, ni le développement. Les vieux fonctionnaires se qualifiaient ostensiblement de "Soudanais", pour marquer leur distanciation par rapport à un régime militaire corrompu. Dans cette atmosphère d'aliénation, les chances de renouvellement de l'entente entre gouvernants et gouvernés devenaient presque inexistantes.

Dans les sociétés traditionnelles ouest-africaines (dont les Touaregs ne sont qu'un exemple), il existe plusieurs mécanismes par lesquels même les classes les plus humbles de la société peuvent exercer un contrôle sur les dirigeants. Le pouvoir colonial a négligé les structures communautaires, mais il pouvait s'en servir — et il s'en servait de fait — pour exercer des représailles contre le peuple dès que ses intérêts étaient menacés. En cette période de démocratie naissante, les mécanismes de contrôle sont encore trop restreints, uniquement accessibles à un nombre limité d'intellectuels francophones (le taux d'alphabétisation au Mali ne dépasse pas 30 %). Le système démocratique occidental exige une opposition qui puisse offrir une

équipe gouvernementale alternative ; or certains politiciens africains ne cherchent qu'à se maintenir au pouvoir, faisant fi du débat parlementaire. De ce fait, le peuple se sent peu concerné par la survie de l'État-nation. L'un des chefs de la rébellion du Nord en 1992 nous a franchement déclaré : "Je ne me sens pas du tout concerné par le Mali d'aujourd'hui, nous n'avons pas de place dans cette version du Mali. Je n'ai donc aucune raison de le ménager." Ceci est un héritage dangereux pour la III^e République et ses velléités de démocratisation, une base bien fragile sur laquelle il faut consolider les mécanismes de maintien de la paix. Le "renouvellement de l'entente" a été une préoccupation constante depuis la révolution de 1991. Le seul nom du Pacte national¹ traduit ce manque de confiance entre le Nord et le reste du Mali. Le renouvellement de l'entente justifie la recherche continuelle d'un débat démocratique à travers des mécanismes tels que la Conférence nationale et les diverses Journées de réflexion sectorielles, les Concertations régionales, la Table ronde de Tombouctou en 1995, etc. Depuis 1991, les dirigeants maliens font d'énormes et louables efforts pour convaincre les populations du Nord de leur appartenance à la Nation malienne.

La politique gouvernementale de décentralisation a pour objectif d'augmenter la participation en instituant le contrôle local sur l'usage et l'abus de pouvoir. Ce fait ne peut être mieux apprécié que par les populations songhoys et fulanis du Nord, et plus particulièrement les Touaregs. Au cours des dix ans de pouvoir de Modibo Keita, il n'y avait eu aucun ministre touareg et leur représentation politique était insignifiante.² Après le coup d'État de 1968, Moussa Traoré tenta de rectifier le tir en nommant quelques ressortissants du Nord dans le gouvernement — dont un ministre touareg qualifié de "symbolique". Plus tard, il y eut également des nominations dans le parti. Cependant, il faut reconnaître que le Nord a joué un rôle minime dans les affaires politiques locales ou nationales. La région est presque toujours restée sous contrôle militaire. En général, cet état de fait était justifié par des tensions avec un pays voisin, mais les populations l'ont toujours considéré comme une simple occupation militaire, surtout quand ils se rappelaient la répression sanglante des dissidents touaregs sous Modibo Keita.

¹ Il s'agit de l'accord de paix signé entre le Gouvernement malien et les Mouvements rebelles le 11 avril 1992. Puisqu'il établit une base légale pour le processus de paix décrit dans la présente étude, le terme Pacte reviendra en permanence dans ce récit. Le texte complet du Pacte est présenté en annexe 2.

² Par exemple, le député au Parlement de Kidal était un Songhoy originaire de Bamba, et celui de Menaka, un Songhoy de Bourem. Tous deux avaient été imposés par le parti US-RDA.

Rien n'a été fait au Nord pour donner foi en la nation. Il n'est donc pas étonnant que la loyauté envers l'État ait mis plus longtemps à pénétrer le Nord que le Sud. Le Président élu l'a exprimé en ces termes :

Je crois qu'on peut dire que c'est parce que les Africains, depuis les indépendances, se sont trompés sur la méthode de gouvernement de leurs sociétés, qu'ils n'ont pu obtenir des résultats significatifs sur le front du progrès social et économique. La méthode héritée de l'administration coloniale, fondée sur la conception de l'État centralisateur et dominateur, a d'autant moins pris en Afrique que tout le passé de ce continent a plaidé pour la gestion communautaire des biens et des services du groupe social. Les méthodes dirigistes et autoritaires fondées sur la force et l'intimidation ont vite fait de tuer les initiatives des citoyens, laissant l'État africain à son monologue et à ses certitudes. ... C'est la raison pour laquelle le postulat de tout développement possible me semble basé sur la décentralisation. Principe fondé sur une morale de l'humilité de l'État et sur sa conviction qu'il ne saurait y avoir de meilleur avocat, de meilleur contrôleur, que les populations elles-mêmes pour déterminer leurs priorités et gérer leur cause; la décentralisation n'est pas la panacée, mais la seule alternative à l'exclusion et aux abus de tous genres. (Konaré, 1996, p. 5).

La décentralisation est envisagée pour réduire la dépendance de la population envers l'État. Mais les iniquités subsistent au Nord. Ainsi, 41 % des employés gouvernementaux travaillent à Bamako, alors que les régions de Tombouctou et Gao ne comptent que 4 % des fonctionnaires (Rospabe, 1997, p. 19). Cette dépendance a suscité les revendications pour une plus grande autonomie. Heureusement, aucun des mouvements qui réclamaient l'autonomie de l'Azawad ne croyait sérieusement à la viabilité d'une telle entreprise.³ L'économie du Nord est basée sur la synergie entre les deux systèmes de production : séparés de l'agriculture riveraine, les pâturages ne pouvaient survivre. Les populations ont compris et accepté cette interdépendance. Mais il faut néanmoins que cette conviction soit toujours réaffirmée par les populations elles-mêmes et au sein de la nation malienne.

Le Nord était complètement coupé du Sud ; jusqu'à l'inauguration de la route goudronnée entre Gao et Mopti, en 1985, l'activité commerciale de Gao se faisait essentiellement avec le Niger et l'Algérie. Kidal se trouve à

³ Le terme Azawad signifie bol, mais il désigne aussi la dépression géographique au nord de Tombouctou qui constitue actuellement le territoire des Berebiches (autrefois Touaregs, aujourd'hui considérés comme Maures, mais qui parlent principalement le songhoï). On en est venu à utiliser le mot Azawad pour désigner l'ensemble des 6^e, 7^e et 8^e régions du Mali. Walzholz (1996, p. 9 à 11) a souligné les ambiguïtés de ce terme qui, selon les besoins politiques du moment, peut inclure tous les peuples vivant dans ces régions (Touaregs, Songhoï, Bozos, Fulanis, Maures...), ou ne désigner que les nomades maures et touaregs.

l'extrémité nord et son commerce avec le sud de l'Algérie est traditionnellement établi. Ce n'est donc pas un hasard si la rébellion a commencé à Kidal, là où le peuple se sentait exclu de l'économie nationale et du débat politique. On comprend l'importance du concept de désenclavement dans un tel contexte.

Pour atteindre le désenclavement, il n'est pas toujours nécessaire d'effectuer un déplacement physique, à condition toutefois d'avoir un système de télécommunications adéquat, ce qui n'existait pas au Mali. Dans les années 1970 et 1980, le téléphone n'était guère présent en dehors de Bamako. La communication était d'ailleurs si désespérément mauvaise que certains ont tout simplement décidé de ne plus utiliser le téléphone. Aujourd'hui la ligne de Tombouctou est assez bonne mais les communications entre Bamako et Gao sont encore difficiles à obtenir. Avant 1991, les liaisons radio étaient entièrement sous contrôle militaire et paramilitaire. Aujourd'hui, elles sont plus faciles à établir et beaucoup d'ONG et de projets gouvernementaux de développement peuvent établir des communications quotidiennes avec leurs bases. Les agents des projets dans les régions reculées du Mali tels que Menaka, Faguibine, Tessalit, Rharous et Youvarou ont plus d'assurance et sont plus motivés, ayant la certitude qu'ils peuvent facilement joindre leurs superviseurs, leurs fournisseurs et leurs familles.

La télévision n'est arrivée à Tombouctou que le 22 septembre 1996, mais elle a immédiatement eu un impact considérable sur les populations. Les habitants des villages au sud de Tombouctou bénéficient de postes de télévision fournis par le gouvernement (18 villages ont reçu cinq postes chacun).⁴ Un villageois enchanté nous a déclaré : "Pour la première fois nous pouvons savoir ce qui se passe réellement à Bamako et au Mali. Maintenant nous nous considérons comme de vrais Maliens !" La poursuite du développement doit passer par des efforts accrus pour ramener ces communautés marginales au sein de la nation. Le téléphone est sans doute l'outil le plus approprié pour le désenclavement et la stimulation des activités économiques. Il ne suffit cependant pas de mettre une ligne à la disposition de l'administration, il faut plusieurs liaisons téléphoniques dans chaque

⁴ Ils ont été acquis avec les parts du GRM au PMU (Pari mutuel urbain) par lequel les habitants de Bamako peuvent miser sur les courses de chevaux en France. Le PMU représente une imposition fiscale volontaire de la population urbaine. Depuis 1994, les gains générés ont permis de financer des écoles, des véhicules de police, des télévisions publiques, des infrastructures sanitaires...

communauté, en mettant si nécessaire à profit les nouvelles technologies qui n'exigent plus la pose de milliers de kilomètres de câble. Par ailleurs, le téléphone offre l'avantage de créer des emplois et de générer des revenus, il mobilise environ cinq à dix opérateurs dans chaque centre. C'est également un facteur de développement car les communications facilitent l'expansion du commerce et celle des échanges. Il est ainsi possible de revitaliser les activités économiques, le capital social et l'unité nationale à travers les moyens de télécommunications.

Dans un pays pauvre, chacun devrait avoir la possibilité d'améliorer son niveau de vie. À cause de son climat, le Nord est la région la plus pauvre du Mali. Comme nous l'a fait remarquer un officier de l'armée : "Ce sont les problèmes économiques qui ont entraîné un sentiment d'exclusion." Les populations doivent constater d'elles-mêmes les réalisations faites pour le développement du Nord et reconnaître que les autorités maliennes ne les négligent pas.

2.2 Les années de sécheresse au Sahel : 1965-1990

Le Mali ne possède pas de terres réellement riches (excepté la vallée du fleuve), et les sols semi-arides du Nord sont particulièrement vulnérables. La gestion traditionnelle des ressources préconise de laisser les terres en jachère pendant neuf ans après y avoir pratiqué le pâturage extensif ou l'agriculture vivrière sur trois saisons. Lorsque les pluies sont insuffisantes, les récoltes sont maigres, voire inexistantes. À défaut d'une amélioration de la riziculture et de l'utilisation de pompes d'irrigation autonomes, la vie au bord du fleuve n'est pas sans risque.

"Il ne faut pas aggraver les disparités de la nature", affirme un leader de la société civile malienne, "autrement ces disparités se transforment vite en iniquités". L'État-parti unique au Mali n'a pas suivi ce conseil, les terres ont été nationalisées, l'héritage ancestral appartenait désormais au Gouverneur et aux services forestiers. Les accords séculiers sur la distribution des ressources dépendaient du bon vouloir des fonctionnaires. Les routes caravanières nord-sud se sont effacées petit à petit depuis que les Portugais ont franchi le cap de Bonne-Espérance ; elles ont été gravement affectées par l'imposition du monopole colonial en faveur de trois compagnies françaises qui établirent des points de vente et des prix d'achat fixes. L'État a néanmoins continué cette pratique selon les principes d'une

“commercialisation socialiste”. Le pastoralisme extensif ne s’accommode pas des frontières nationales tracées à Paris. Il se pose le problème du dédouanement et des contrôles aux frontières ainsi que la concurrence des véhicules automobiles appartenant aux puissants membres du Parti vivant au sud. Le négoce a donc subi des changements drastiques qui n’ont en rien favorisé le développement économique du Nord.

La promulgation par le nouvel État-nation de la loi du 4 février 1983 sur la nationalisation des terres n’a fait qu’aggraver la situation : toutes les terres en friche pouvaient être reprises par l’État. Cela a incité les paysans à épuiser rapidement les sols déjà très vulnérables à cause du raccourcissement de la période traditionnelle de jachère. Le Code domanial et foncier d’août 1986 donna à l’État le droit de récupérer toutes les terres non recensées, ce qui permit aux autorités politiques et militaires de s’approprier les meilleures terres, surtout sur les bancs des rivières et des lacs. Walzholz a livré ce commentaire à ce propos :

L’État est le détenteur originel du territoire et une terre qui n’est pas cultivée par un propriétaire privé est à sa disposition. Par contre, les nomades touaregs réclament traditionnellement un espace flexible dans lequel ils peuvent se déplacer librement selon les nécessités écologiques. La répartition des terres en propriétés privées est perçue comme une atteinte à la liberté de mouvement... les terroirs consacrés à l’élevage... sont constamment réduits avec l’insertion de l’économie des savanes dans les marchés internationaux qui s’est traduite par les cultures de rente... Si dans les régions arides la seule activité productive possible reste l’élevage extensif, les nomades se voient de plus en plus empêchés de descendre vers les zones soudaniennes en période sèche. Ainsi, dans le delta intérieur du Niger, la superficie des rizières et de leurs jachères a augmenté de 42,5 % en 23 ans et progresse de 1,55 % annuellement. La production de riz au niveau national a plus que doublé entre le milieu des années 80 et le début des années 90. (Walzholz, 1996, p. 22 et 23, citant Bernus, 1990 p. 46 et 47).

Ces facteurs institutionnels ont affaibli l’économie agro-pastorale au moment où le Nord vivait un autre désastre : de 1965 à 1990 une période de pluies insuffisantes affecta l’ensemble de la région du Sahel, culminant vers les années 1974 et 1984. Ainsi est apparue la terrible expression du “Mali inutile”, qui présentait le développement économique comme exclusivement lié à la productivité. Selon cet argument, seule la production doit être prise en compte, le facteur humain n’ayant aucune importance. Certains bailleurs de fonds ont naïvement épousé cette conception selon laquelle il existe deux Mali, et qu’il n’y a aucune raison d’investir dans le “Mali inutile”. L’USAID et la Banque mondiale se sont plus ou moins retirés du Nord Mali après la sécheresse de 1974, préférant concentrer l’essentiel de leurs investissements

à Bamako et dans les régions environnantes. Au cours des années 1970, les rares activités de développement à Gao et Tombouctou étaient menées par des ONG. A l'aube des années 1980, l'UNICEF les rejoignit sous la direction de Annick Miské. Les sécheresses ont donné lieu à des distributions de vivres par le PAM, la CEE, et plus tard le consortium des donateurs du PRMC.⁵ Les grands projets qui avaient promis de grandes réalisations ont beaucoup déçu les populations : le Mali Nord-Est à Gao, le PSARK à Kidal, le projet français d'irrigation à Forgho, le projet d'irrigation du blé de l'USAID à Diré, la construction de la route de Niafunké par la CEE, le projet allemand d'exploitation de phosphate à Bourem... Comme les exploitations de pétrole de Modibo, ces projets ont gonflé les chiffres des aides officielles dans le Nord, mais n'ont en réalité rien apporté à la masse populaire. Seule la route Mopti-Gao a vraiment contribué au développement du Nord. En général les donateurs, en accord avec le régime militaire, ont négligé le Nord, et ceci n'a fait qu'accentuer les inégalités.

Le Mali est un pays pauvre, on ne peut le nier, ne serait-ce qu'au vu de la faible espérance de vie : moins de 55 ans dans une grande partie du Mali et 66 ans à Bamako. L'irrégularité des pluies et la baisse du niveau du fleuve ont affecté le moral d'une grande partie de la population malienne. Encore une fois, les effets se firent beaucoup plus sentir au Nord, même si la nature du terrain ne permettait pas de produire des statistiques fiables pour illustrer ces effets de la sécheresse. Parmi les indicateurs statistiques, les chiffres sur la production céréalière et animalière semblent être les plus sûrs. Les chiffres estimatifs du Produit national brut⁶ ainsi que le revenu annuel par région ne sont pas très significatifs dans un pays où la population ne se sert de la monnaie que pour payer les impôts (or de nos jours, qui donc dans les zones rurales du Mali paie ses impôts ?).

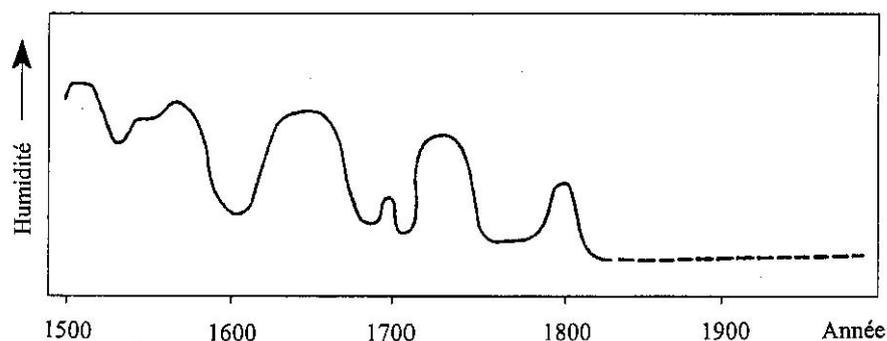
⁵ Le Programme de restructuration du marché céréalière (PRMC) a eu un grand succès dans l'histoire de la coopération. Ayant commencé en 1980, les bailleurs persuadèrent le régime militaire malien qu'une libéralisation progressive du marché céréalière ne pouvait qu'être bénéfique, en contrepartie de dons en grains pour constituer une réserve alimentaire stratégique. Le stimulus technique du PRMC vint du PAM et du PNUD, soutenu par le poids politique et financier de la CEE et de l'Allemagne. Tous les donateurs s'y rallièrent et les dernières restrictions sur les céréales (riz) furent levées en 1993. Entre-temps, le PRMC est devenu une source de crédit agricole et un grand promoteur de la modernisation.

⁶ Le PNB est estimé à 220, 250 ou 480 dollars par habitant selon les sources de la publication. Vu l'impossibilité de calculer, de façon précise, le revenu monétaire pour les producteurs de céréales, les éleveurs, les pêcheurs et les artisans, aucun de ces chiffres ne nous paraît fiable.

Le service qui publie les statistiques sur le revenu avoue d'ailleurs que les chiffres avancés représentent probablement la moitié des chiffres indiqués (Rospabe, 1997, p. 18). Les économistes préfèrent se servir de "l'index chèvre : mil" plus fiable que la méthode consistant à estimer les revenus monétaires sur la base de la production de mil. En septembre 1996 dans le Gourma, on pouvait à peine obtenir 50 kg de mil contre une chèvre adulte (Thiam, 1996). Comme la récolte n'avait pas été bonne, les propriétaires de chèvres désireux d'obtenir du mil ne pouvaient que perdre dans ce négoce.⁷ La production de céréales au Mali est relative à la pluviométrie. L'hydro-météorologue Nicholson (1981) a produit une reconstitution historique. Dans le graphique 2.1, seules les données postérieures à 1890 peuvent être considérées comme des "mesures réelles"; mais l'image d'ensemble montre que le Sahel s'est desséché pendant ces 300 dernières années, chaque phase paraissant plus sèche que la précédente. De même, les "cycles humides" ont progressivement été moins humides, autant en durée qu'en intensité. Le graphique présente ce que Chaouche (1988, p. 42) appelle "l'évolution du climat en Afrique occidentale sur une échelle séculaire". Il illustre la gravité de la chute pluviométrique au cours des cent dernières années depuis la conquête de Tombouctou par les Français en 1894. C'est au cours de cette période que l'équilibre agro-pastoral des Touaregs et des Songhoys s'est progressivement détérioré.

⁷ L'avantage dans ce commerce se trouve toujours du côté du producteur de céréales, pour qui l'achat d'une chèvre représente un investissement, alors que le propriétaire de la chèvre a besoin du mil comme aliment de base. C'est la "loi de la fragilité comparative" qui défavorise l'éleveur chaque fois que la récolte est mauvaise.

Graphique 2.1
L'évolution de la pluviométrie au Sahel



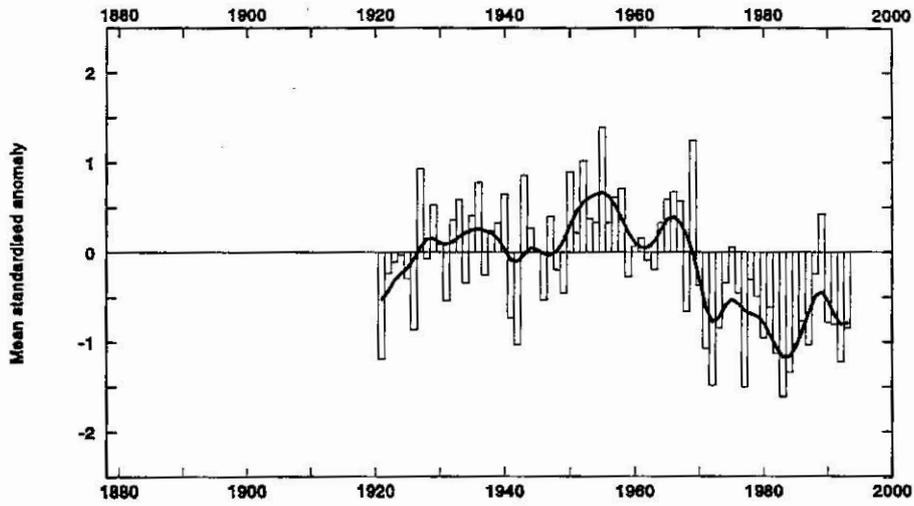
(Nicholson, 1981)

Nous reproduisons également sur les graphiques 2.2 les données collectées par Hulme sur la Mauritanie, le Sénégal, le Mali central et le Burkina Faso central au cours de ce siècle jusqu'en 1990 (voir les études faites par l'UNSO, Bureau des Nations Unies pour la région sahélienne, 1992). On peut voir qu'il y a eu plusieurs années de pluies insuffisantes, mais qu'à partir de 1965, le Mali a connu une période de sécheresse permanente et que les fameuses disettes de 1973-74 et 1983-85 étaient en fait les points culminants d'une sécheresse s'étendant sur 25 ans.

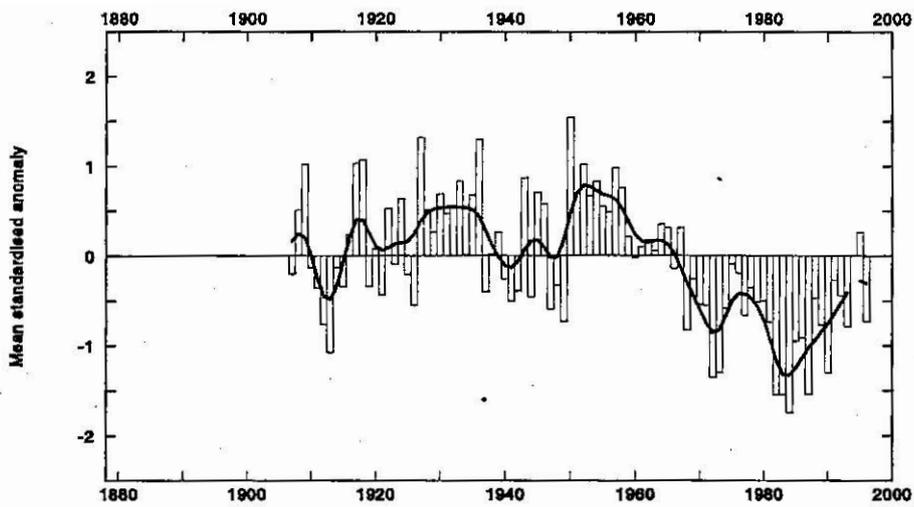
Une analyse des chiffres de la pluviométrie, entre 1964 et 1994, à Tombouctou, Gao, et surtout à Tessalit montre l'importance de l'impact local (Tableau 2.1). L'effet cumulatif des sécheresses a déstabilisé les stratégies traditionnelles de survie de la population et, en 1984, il restait finalement peu de ressources naturelles pour assurer la subsistance des populations.

Graphique 2.2 Pluviométrie dans quatre pays sahéliens

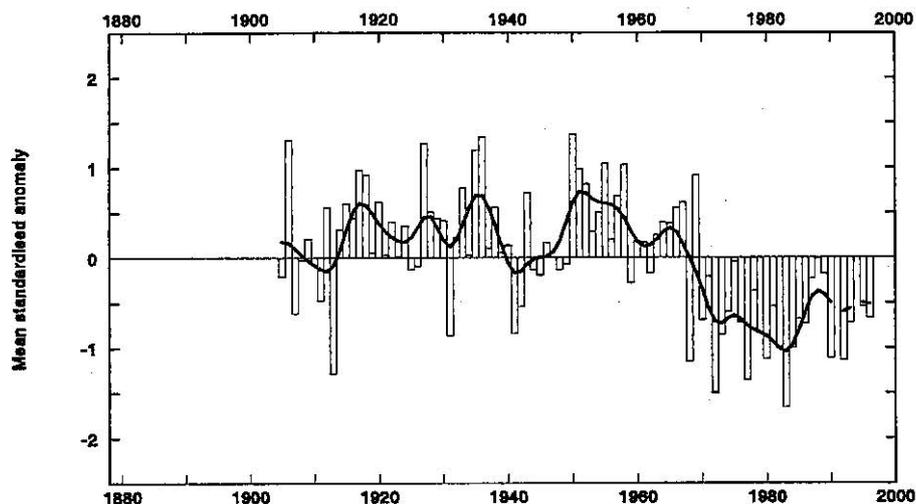
Mauritanie, 1921-1993, mai-octobre (1951-80, moyenne = 216 mm)



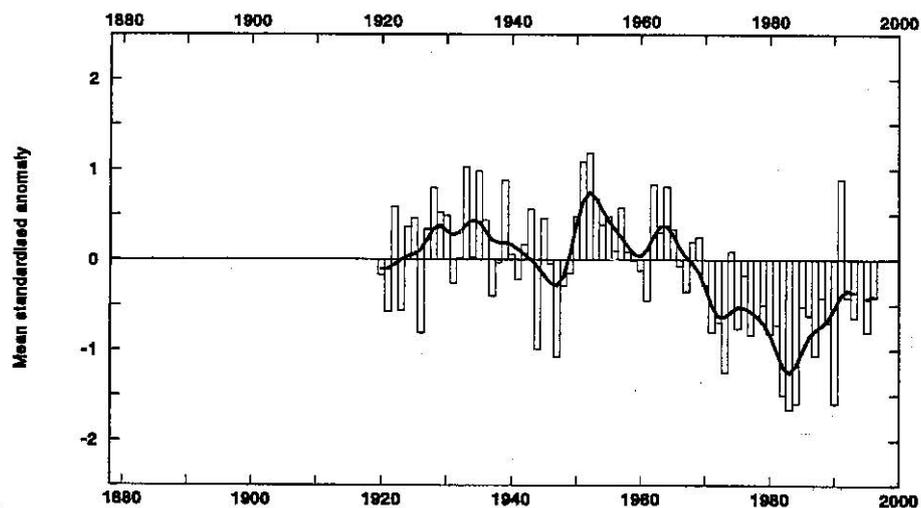
Mali, 1907-1996, mai-octobre (1951-80, moyenne = 623 mm)



Sénégal, 1905-1996, mai-octobre (1951-80, moyenne = 733 mm)



Burkina Faso, 1920-1996, mai-octobre (1951-80, moyenne = 840 mm)



Source : M. Hulme, *Climatic Research Unit*, University of East Anglia (Royaume Uni); voir aussi *L'évaluation de la désertification et de la sécheresse* de l'UNSO (1992, p. 26).

Tableau 2.1
Précipitations au Nord Mali pour les années sélectionnées

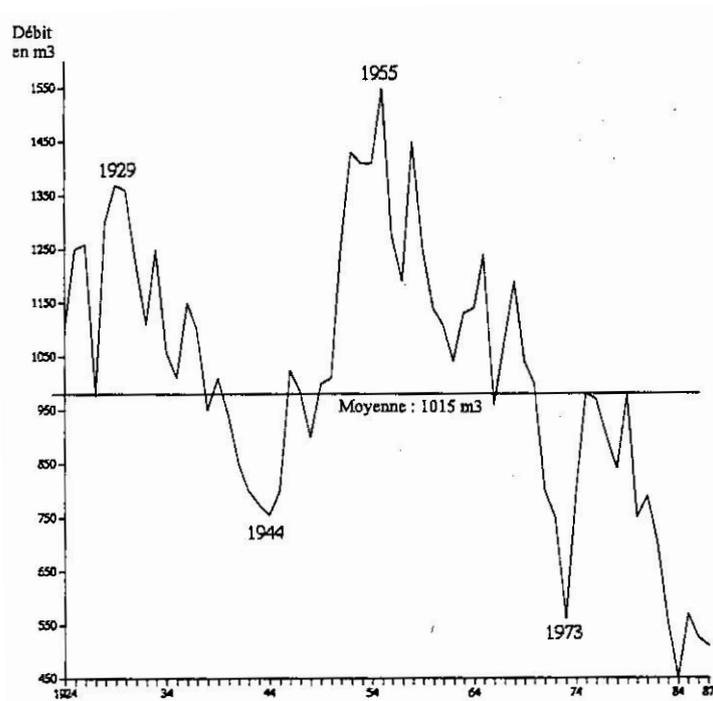
	Tombouctou (mm)	Gao (mm)	Tessalit (mm)
1953	262	431	12
1954	380	363	71
1963	200	285	183
1964	217	285	217
1973	104	143	41
1974	134	129	68
1983	74	103	66
1984	239	142	55
1993	251	240	267
1994	...	247	253
1995	226	265	255
1996	230	278	236

Source : Direction nationale de la météorologie, Bamako.

Une pluviométrie insuffisante et irrégulière explique l'échec de l'agriculture et la pauvreté des pâturages. Le niveau de l'Issa ber, le fleuve Niger, est également un facteur déterminant pour l'économie du Nord. Les études les plus complètes faites sur ce phénomène ont été réalisées par un institut français de recherche, l'ORSTOM. L'un de leurs associés, Hallassy Sidibé, dans sa thèse de doctorat sur les lacs de Tombouctou, a présenté une analyse historique des niveaux du fleuve à Diré, ainsi que les effets subséquents sur les niveaux du plus grand lac de la région, le lac Faguibine. Celui-ci s'est rétréci et ne représente plus qu'une fraction de ce qu'il était au XVIII^e siècle. En 1941-44 et 1983-84, le Faguibine s'est complètement desséché. Même la réserve de poisson a baissé, et l'agriculture irriguée s'est détériorée ; la récolte du sorgho de décrue a donc complètement disparu. Alimenté par les eaux de pluie dans les hautes terres de la Guinée et au sud du Mali, le fleuve Niger atteint son débit maximal à Diré au cours du mois de décembre avec 1996 m³ par seconde, et le minimum en juin avec 48,5 m³ par

seconde (Sidibé, 1993, p. 49). Le graphique 2.3 montre l'importance des variations au cours du siècle dernier.

Graphique 2.3
Moyenne du niveau du fleuve Niger à Diré 1924-1987



Source : H. Sidibé, 1993, p. 48.

Les années 1924, 1929-30, et 1951-60 furent de bonnes périodes pendant lesquelles les lacs se remplirent et les nappes phréatiques furent renflouées. Mais le reste du siècle a enregistré de faibles pluviométries. Depuis 1964, les nappes phréatiques n'ont cessé de baisser. Le *nadir* eut lieu en 1984. Ce graphique illustre les causes naturelles des difficultés économiques des Touaregs et de toutes les populations du Nord.

Le défi au Nord Mali consiste à trouver le moyen de développer l'ensemble de la région. C'est cette approche qui explique la création, en 1996, du nouveau Ministère des zones arides et semi-arides confié à Tiéblé Dramé, précédemment Ministre des affaires étrangères sous le Gouvernement de transition de 1991-92. Il faut nécessairement développer les zones constituées de dunes tout en investissant dans la vallée du fleuve où l'eau constitue un atout naturel aussi bien pour le gouvernement que pour les agriculteurs-éleveurs. En dépit d'une recrudescence des pluies, l'UNSO croit que l'érosion, surtout l'érosion éolienne, la déforestation et la détérioration des pâturages au Mali continuent de s'aggraver (UNSO, 1992, p. 47). Au Nord Mali — comme dans beaucoup d'autres zones semi-arides — il faut apprendre à créer des ressources là où il n'y en a pas. C'est ainsi que les ONG ont abordé les problèmes de développement dans le Nord, c'est également la stratégie préconisée par Cheibane Coulibaly et ses collaborateurs dans leur rapport de 1995 "*... de la tragédie à l'espoir*" ; c'est aussi l'approche du PNUD pour promouvoir le développement humain (PNUD, 1996).

Les effets de la sécheresse ont été sérieusement aggravés par l'insécurité apparue en 1990. Les activités économiques et les programmes de développement se sont arrêtés pour cause d'embuscades et d'enlèvements et ce regain de violence doit être imputé à l'impact cumulé des années de sécheresse :

Le développement économique et social s'était pratiquement arrêté au Mali à cause de l'insécurité. Certains programmes d'aide étrangère financés en totalité ne pouvaient plus être exécutés. Les programmes nationaux destinés à consolider les accords de cessez-le-feu entre le Gouvernement et les groupes rebelles touaregs étaient aussi suspendus, car le gouvernement ne pouvait plus les mettre en œuvre. (Eteki, 1996, p. 1).

2.3 Conséquences politiques et sociales des sécheresses

La confiance des populations du Nord a sérieusement été atteinte par les années de sécheresse. Individuellement et collectivement, les Maliens avaient perdu foi en eux-mêmes, ébranlés par leur incapacité à nourrir leurs enfants. Pourtant une telle situation ne conduit pas fatalement à la guerre et aux massacres. Au contraire, c'est en période de malheur partagé que les liens traditionnels de solidarité devraient se renforcer. Mais avec la sécheresse, les familles étaient affamées et les hommes en particulier étaient poussés à l'exode rural et à l'émigration saisonnière. Les liens familiaux se sont

relâchés et les chefs de famille ont perdu leur autorité. Confrontés à cette situation, les Maliens s'interrogeaient sur le sens même de leur existence ; ils se demandaient si Dieu et les ancêtres avaient abandonné le Mali à son triste sort.

La sécheresse de 1914 a également été une catastrophe pour le Nord : elle a directement contribué à la révolte de Firhoun, en 1916, contre le système colonial français. Nous avons vu que le lac Faguibine avait complètement tari en 1941-44. Le bouleversement des structures familiales et sociales dans les années 1970 et 1980 est dû aux effets négatifs des sécheresses répétées et de la répression politique depuis la colonisation française. Il est difficile de fixer la période coloniale à une date précise, car les Français sont venus de l'Ouest et leur conquête a été progressive. Dans le tableau 1.1, on remarque que l'avancée coloniale atteint Gao plusieurs décennies après Kayes et Bamako; ce décalage explique en partie le fait que le Nord Mali n'ait jamais été tout à fait au diapason avec la partie australe du pays, que se soit du point de vue social ou psychologique.⁸

Les vingt-cinq années de sécheresse qui ont affaibli l'économie du Nord ont aussi soulevé des questions concernant l'héritage colonial. Certains spécialistes de l'histoire du Mali n'ont jamais cessé de dénoncer ce qu'ils perçoivent comme des "étiquettes coloniales". Ils soutiennent que les définitions reçues sur l'ethnicité et la race, la classe et la caste, la classification sociale et économique, étaient basées moins sur les réalités de la vie malienne que sur les politiques coloniales de domination et de dépossession.⁹

Dans le contexte du Nord, les termes sédentaire et nomade sont des étiquettes trompeuses. Cette catégorisation est un étiquetage délibéré des populations pour répondre aux intérêts militaires français, et ne correspond donc pas réellement à une analyse socio-économique du Nord Mali. Quand

⁸ Les dates de la conquête du Mali par les Français sont les suivantes : Kayes en 1855, Bamako en 1883, Ségou en 1890, Tombouctou en 1894, Gao et Sikasso en 1898 (Imperator, 1977). La partie désertique n'a été totalement soumise qu'après la défaite de Firhoun en 1916.

⁹ Il y a en ceci une référence à la tragédie de la région des Grands Lacs en Afrique centrale. Les académiciens français et les administrateurs coloniaux pourraient avoir mal compris certains aspects de la société malienne. Un petit exemple serait l'assimilation malheureuse dans les groupes mandingues des forgerons namakalan (un mot qui signifie initiés et initiateurs, ou "ceux qui transmettent le savoir") avec le mot caste qui possède une connotation péjorative évidente. L'expression anglaise "witchdoctor", sorcier-guérisseur, est encore plus contestable, puisqu'elle fait, dans une expression péjorative, l'amalgame de plusieurs attributs spirituels, sociaux et médicaux.

l'armée française fut défaite dans sa tentative de pénétration à partir du sud de l'Algérie, la marine en profita pour remonter le Niger et prendre Gao. Elle avait intérêt à assimiler la pacification des "pasteurs nomades" à une tâche de l'armée, se réservant quant à elle le contrôle des populations "sédentaires" riveraines. On comprend à quel point cela convenait aux commandants militaires d'ignorer la réalité de l'interdépendance entre les vallées et les pâturages, le lien entre la survie de ces populations et une diversité de la production ; la réalité est que chaque famille produit des cultures vivrières tout en élevant du bétail.

Les ancêtres des nomades d'aujourd'hui vivaient jadis dans les cités du Sahara.¹⁰ À mesure que le désert avançait, la survie de chaque famille dépendait de son aptitude à s'adonner en même temps aux activités agricoles et pastorales. Edmond Bernus souligne l'importance des "complémentarités entre parcours nomades et oasis, entre éleveurs et paysans, ainsi que les alternances, et dans les deux sens, entre l'état nomade et l'état sédentaire, de même que tous les cas intermédiaires qui défient les typologies trop rigides". (1990, p. 44). Ceci est bien illustré par l'expérience de Cheik Bougady Bathily, ingénieur agronome, ancien Directeur du génie rural, qui travaille actuellement pour la FAO à Bamako. En 1994, Bathily a passé les pires moments de la période de violence dans un village nommé Hama Koulagi, sur la boucle du Niger. Avec l'appui de la FAO et du PAM, qui fournirent respectivement du ciment et des vivres (en "*food for work*" pour la rémunération des travailleurs), il aida les villageois à aménager un périmètre rizicole de 50 hectares. C'était un lieu à haut risque ; les autres agents de l'administration malienne avaient tous fui vers les zones urbaines. Pourquoi Bathily a-t-il préféré rester ? Ne se sentait-il pas menacé ?

Bathily affirme qu'il a toujours eu le sentiment d'être protégé par la communauté. Il s'avère que, depuis des temps ancestraux, toutes ces terres sont une propriété commune des Songhoys de Hama Koulagi et des Touaregs de Tin Aouker. Le bétail songhoy séjourne sur le territoire de Tin Aouker jusqu'à la saison sèche, et descend alors à Hama Koulagi pour profiter des pâturages communs le long du fleuve. Bathily est allé à Hama Koulagi comme en pénitence, se sentant responsable de l'échec du projet d'irrigation au Forgho voisin, construit par la CCCE en 1982 avec son assentiment. Il se

¹⁰ Les ruines imposantes d'Essouk se trouvent à 48 kilomètres au nord-ouest de Kidal. Cette cité commerçante a connu la décadence depuis le XVI^e siècle, lorsque les routes caravanières dévièrent de Tombouctou et de Gao vers l'Est. La cité d'Agadez au Niger a mieux survécu aux changements.

fit alors le devoir de créer un projet rizicole avec la communauté. S'il n'a pas subi de représailles, c'est parce que la population de Tin Aouker, associée au FPLA, a voulu le protéger. La jeunesse de Hama Koulagi prenait livraison des vivres au magasin du PAM à Gao et les notables organisaient la distribution. Les rémunérations en vivres étaient effectuées en public, et une partie des vivres était envoyée à Tin Aouker. Les villageois considéraient en effet que le périmètre rizicole faisait partie de ce groupement d'intérêts communs et que dès lors Tin Aouker devait recevoir sa part des vivres fournis par le PAM.

Ceci illustre les "complémentarités" dont parle Bernius, et l'importance d'une exploitation intensive de toutes les ressources agro-pastorales comme gage de survie. Pendant les années de disette, même cette politique peut échouer. Lorsque les pluies n'ont pas été abondantes et que les pâturages font défaut, lorsqu'il ne pleut même pas dans les hautes terres de Guinée qui normalement alimentent le fleuve Niger, il ne reste plus rien pour nourrir les enfants ou le bétail. Telles furent les conditions qui, en 1974 et 1984, ont forcé les hommes à quitter leurs familles en quête d'un emploi qui leur permettrait d'envoyer de l'argent pour la survie des leurs. Findlay rapporte (1994, p. 549) que les migrations à court terme dans la région de Kayes ont plus que doublé pendant cette période. Alors qu'avant les familles n'achetaient que 40 % de vivres, il était dorénavant nécessaire d'en acheter 60 % et les populations devaient continuellement se déplacer pour avoir des chances de survivre. La situation au Nord était encore pire : le bétail n'avait plus que la peau sur les os, le prix des céréales flambait, les agro-pastoralistes étaient complètement démunis.

La pire épreuve pour un chef de famille est d'entendre ses enfants crier de faim sans pouvoir leur donner à manger. C'est l'aveu d'une incapacité à remplir son rôle. Or dans la société malienne, un homme du commun qui accomplit son devoir mérite plus de respect que le chef qui ne fait pas face à ses responsabilités. Ainsi, un serviteur dévoué peut occuper une place importante dans la famille. Amadou Hampaté Ba (1991) rapporte comment la succession du chef de sa noble famille toucouleur de Bandiagara échut à un ancien esclave, parce qu'il avait acquis l'estime de tous.

Les femmes, en tant que mères, ont été aussi affectées que les hommes. On peut en effet affirmer que les femmes et les enfants ont encore plus souffert. La famille nucléaire a parfois migré vers la ville, laissant derrière elle toute la structure sociale de soutien. Les femmes en étaient réduites au petit commerce de pacotilles, à la mendicité, voire à la prostitution. Findlay estime que la population de 30-34 ans à Bamako en 1984 était composée d'un plus grand nombre de femmes émigrées que d'hommes (1994, p. 539). Parfois

les Touaregs émigraient à Alger, Tripoli, Bamako, Conakry ou Lagos, alors que les Songhoys préféraient suivre leur tradition migratoire vers le Ghana. La disette et l'insécurité frappaient toute la communauté. Le plus souvent, les hommes partaient en quête de nourriture ou d'argent, laissant aux femmes l'éducation des enfants. Ainsi les femmes devenaient *de facto* chefs de famille. Elles devaient soigner les enfants malades et enterrer les morts, elles devaient subvenir aux besoins de la famille. Au début des troubles, de nombreuses familles s'enfuirent dans les dunes pour éviter la violence, vivant dans des conditions extrêmement difficiles, loin des marchés et parfois loin de tout point d'eau. D'autres durent s'exiler, passant de longues années dans les camps de réfugiés en Mauritanie, en Algérie ou au Burkina Faso (voir chapitre 5.2).

La violence de la rébellion fut le plus dur à endurer pour les femmes, non seulement parce qu'elles étaient, avec leurs enfants, les victimes les plus vulnérables, mais aussi à cause de leur poids dans la société malienne. Les femmes constituent le fondement de la famille. Lorsque les clans luttent pour le pouvoir, ce sont les femmes qui servent de trait d'union entre les unités rivales; elles peuvent être les sœurs des combattants d'une fraction et les épouses de leurs adversaires. Les fils se battent pour l'héritage de la puissance politique ou économique de leurs pères, mais ce sont les femmes, symboles de maternité, de cohésion et de paix dans les sociétés matriarcales de l'Afrique traditionnelle, qui les unissent, qui restaurent la paix.¹¹

Plusieurs chefs touaregs perdirent leur bétail et furent obligés de s'exiler. Ceux qui choisirent de rester étaient affaiblis dans leur autorité morale. La société commença à se désintégrer. Dans cette "culture de violence contrôlée", où chaque homme porte une épée et un fusil pour la protection de son troupeau et de sa famille, les contrôles sociaux commençaient à défaillir. Les premiers à émigrer furent les jeunes, eux qui n'avaient pas d'attache maritale et ne pouvaient même pas faire de projet de mariage. Ils voulaient pouvoir envoyer de l'argent à leurs parents. Ainsi, Iyyad ag Ghali, leader du MPA qui avait mené la première attaque armée contre Menaka en 1990, avait quitté le Mali à l'âge de 11 ans, pendant la sécheresse de 1974.

¹¹ Briggs (1960, p. 134) a élaboré une théorie de la "double généalogie" qui ne correspond pas aux systèmes cartésiens de classification. Il suggère que les sociétés ouest-africaines, y compris les Touaregs, auraient un lignage patriarcal vertical et un lignage matriarcal horizontal, ce dernier ayant une importance plus significative, car le statut social du Targui dérive de la mère. D'après Briggs, cela expliquerait la vénération dont les femmes touarègues font l'objet.

Dans sa thèse sur les lacs du sud de Tombouctou, Sidibé (1993, p. 238 à 240) souligne que :

D'un point de vue humain, les départs ont des conséquences néfastes, aussi bien pour la zone abandonnée que pour la zone d'immigration. Dans la zone abandonnée, l'émigration implique la destruction des modes de vie familiaux, ce qui désorganise la dynamique de la population mais provoque surtout le départ des éléments les plus actifs. La baisse de la productivité des terres, la pénurie de main-d'œuvre deviennent de gros handicaps pour l'activité économique en général. C'est actuellement le cas dans la région de l'Issa Ber.

En tant que géographe, Sidibé poursuit en analysant l'impact écologique de l'immigration, plus particulièrement dans les centres urbains qui consomment une grande quantité de bois de chauffe, ce qui favorise la désertification. Ainsi, l'impact social et écologique des migrations causées par la sécheresse est aussi négatif pour les Songhoys que pour les Peuls, les Touaregs, les Arabes et les autres groupes de population.

Le retour entre 1974 et 1984 de jeunes Touaregs qui avaient émigré vers la Libye créa une nouvelle classe connue sous le nom collectif de "*ishumar*". Ce mot berbère dérivé du français chômeur, signifie "sans emploi" (Bourgeot, 1990, p. 144 et Walzholz, 1996, p. 30). Ces *ishumars* constituaient un groupe âgé de 18 à 40 ans, dont une grande partie avait subi l'influence des islamistes radicaux et des idées de Kadhafi sur l'égalité et la révolution.

Les *ishumars* sont revenus au Mali réclamer leur part du développement national et des ressources naturelles. Ils arrivèrent avec des armes et des idées révolutionnaires, aspirant à plus d'égalité. Ceci contribua au démantèlement de l'ordre social traditionnel des *kel tamacheq* dont la hiérarchie est composée du chef *amenokal*, des nobles *imouhar* ou *imajeghan*, des clans religieux *ineslemen*, des vassaux libres *imghad*, des clans séparés de forgerons *inaden*, des *bella* anciens captifs. Dans cette société en transition, le nouveau groupe des *ishumars* ne pouvait qu'apporter la confusion. Cela prit la forme d'un conflit armé associé à un conflit de classes qui culmina lors des batailles que nous décrivons au chapitre 3 entre le MPA et l'ARLA en 1994.

2.4. Conséquences économiques et écologiques de la sécheresse

Dans une société qui a perdu sa cohésion économique et sociale, c'est le chef qui ressent le plus le déshonneur. Au Sahara, les chefs ne se distinguent pas par leur richesse : le respect et l'affection se gagnent par la générosité de la redistribution. Ce qui n'est pas le cas (hâtons-nous de le souligner) dans la culture kleptocratique de l'État-parti unique. La kleptocratie a apporté de nouvelles valeurs et dégradé le rang du chef. L'ambition de ces nouveaux dirigeants africains est d'accumuler la fortune, ils peuvent alors envoyer leurs enfants dans des universités occidentales, plutôt que d'assurer des structures éducatives adéquates et accessibles à tous. De même, cette générosité traditionnelle s'accommode mal des valeurs occidentales de l'acquisition et de la libéralisation du marché. La sécheresse a réduit à la pauvreté plusieurs chefs nordistes touaregs, arabes et songhoys. La plupart d'entre eux avaient perdu leur bétail à cause de la sécheresse; incapables de remplir leurs obligations sociales et d'aider les plus démunis, ils furent obligés d'émigrer vers les villes et plusieurs rejoignirent les camps de réfugiés. Actuellement, certains chefs, à l'instar de leurs cadets *ishumar*, tentent de restaurer l'économie agro-pastorale sur les terres desséchées du Nord.

Étant donné la capacité naturelle des pâturages à se régénérer, on peut ne pas céder au pessimisme. Avec des investissements judicieux, une bonne gestion et une sécurité relative, l'agro-pastoralisme sahélien peut encore être productif, voire excédentaire. Une bonne saison hivernale assurerait des pâturages suffisants pour entretenir un élevage prospère. Il est vrai que Tombouctou et Gao ne sont pas de grands producteurs de grains, mais avec une bonne pluviométrie, ils pourraient devenir autosuffisants. La boucle du Niger est dotée d'une terre riche, capable de produire des excédents agricoles chaque année, en particulier avec la culture irriguée du blé et du riz, ainsi que celle du sorgho de décrue cultivé pendant la période de reflux avec le recul des eaux.

“Le Nord Mali ne manque pas d'argent, mais d'organisation”, affirme Hervé Delphin, de la Commission européenne. “Qui est le chef de file du développement, en attendant que les communes rurales s'organisent ? Si le Gouvernement voulait fixer la priorité au Nord, il s'y prendrait autrement. Mais les Maliens ne comprennent pas la richesse qui est la leur dans le Nord. Aucun pays n'a de ressources hydrauliques comparables. Le Nord Mali cache “l'or vert” dans le réseau des Sept Lacs. Le Nord Mali serait une frontière du

développement pour tout le Mali, si le Gouvernement savait organiser sa mise en valeur.”

Les causes économiques ont été les facteurs déterminants de la rébellion, Les villageois de Tombouctou, Diré et Goundam soutiennent qu’ils ont la capacité d’approvisionner Bamako en farine pour le pain, alors que la capitale dépend encore des importations de blé, dont une partie est fournie en dons par la communauté internationale.

La région de Tombouctou a de tous temps constitué le plus grand grenier à blé du Soudan français, donc de la République du Mali. (...) les populations sont en mesure de satisfaire les besoins nationaux en blé dans la mesure où on les équipe en motopompes et en fonds commerciaux. Nous osons espérer que notre appel ne tombera pas dans l’oreille d’un sourd et que plutôt que de s’engager dans de grandes opérations avec l’étranger, opérations qui, en plus de leurs coûts excessifs sont susceptibles de creuser considérablement notre balance commerciale, notre pays pensera à avoir recours à ses paysans afin de les amener à solutionner le problème du blé et les possibilités existent si on les organise et mobilise. (Sididié Oumar, 1996).

De tels arguments viennent renforcer notre conviction que si les villageois pouvaient disposer de petites pompes pour compenser l’irrégularité des pluies, et avoir accès à la technologie appropriée pour maîtriser le débit du fleuve, cette région pourrait produire davantage pendant les saisons cultivables. Cette action doit être menée au niveau du village. Beaucoup de macro-économistes expatriés mettent en doute que le Nord puisse être autosuffisant; c’est qu’ils n’ont pas vécu avec les riziculteurs. Les donateurs n’aiment pas les projets à petite échelle. Assis à l’ombre d’un *acacia albida* tellement vieux qu’il devait avoir vu l’empire songhoy à son apogée, deux paysans du village de Balamaodo au sud de Tombouctou ont raconté à Robin Poulton et à une équipe de CARE Mali comment leur système de contrôle du débit du fleuve a sauvé le village. Pour aller de Diré à leur village, il fallait passer trois heures dans une pirogue. Ils ont rapporté qu’ils avaient eu quatre-vingts sacs de riz en 1989 quand le niveau du fleuve était bas, et deux cents en 1991 quand les pluies étaient abondantes et que le fleuve était en crue.

En 1991 nous avons vendu une certaine quantité de riz à profit. Mais les quatre-vingts sacs de 1989 nous ont été plus utiles. Sans l’assistance de l’ONG CARE et la digue que nous avons construite, nous n’aurions pas eu de riz du tout en 1989 : rien pour nourrir nos enfants et pas de semence pour l’année suivante.

Sur la base des prix du marché local à Diré, nous avons calculé qu'en termes monétaires l'investissement de l'ONG, du PAM¹² et des villageois avait rapporté douze fois sa valeur en cinq ans (Tangara, 1991). Mais la valeur de ce riz en termes de sécurité alimentaire est beaucoup plus élevée.

Les digues sont importantes, non seulement pour le contrôle du niveau de l'eau, mais aussi pour retenir les poissons en dehors des champs de riz et les empêcher ainsi de dévorer les jeunes plants. Fort heureusement pour l'économie du Nord, la faune du fleuve Niger s'est révélée d'une robustesse remarquable au cours de la sécheresse. Les pêcheurs bozo et somono gagnent leur vie en attrapant et en séchant les bancs de poissons migrateurs. Avec le retour des eaux, les poissons reviennent aussi ; ils ont souvent pris du poids par rapport à ceux attrapés au cours des années de sécheresse.

L'activité la plus importante pour l'économie du Nord est l'élevage. Dans ce désert de la dimension de l'Europe occidentale, il est pratiquement impossible de compter les moutons et les chèvres. Il en est de même pour le cheptel nomade en pâture sur les innombrables prés du delta intérieur. Les chiffres officiels du Gouvernement malien indiquent 2,7 millions de têtes de bétail dans la région de Tombouctou en 1990 et 1,3 million à Gao (chiffres avancés par Rospabe, 1997, p. 13). Ce qui importe le plus, cependant, ce sont moins les chiffres actuels que les changements survenus dans l'économie du Nord, du fait de la sécheresse.

Le tableau 2.2 prouve que les régions du Nord n'ont plus le monopole de l'élevage. Koulikoro, Ségou et Sikasso ont un cheptel aussi important que les régions traditionnelles d'élevage de Mopti, Tombouctou et Gao. Le changement géographique intervenu dans l'élevage du bétail au niveau régional est dramatique et confirme la vulnérabilité des pâturages du Nord, et l'orientation générale de l'économie malienne vers le Sud. En 1985, on estime à 30.000 le nombre d'éleveurs qui émigrèrent des régions de Tombouctou et Mopti vers la région de Sikasso (UNSO, 1992, p. 50, citant Thiam, 1988).

¹² Le Programme Alimentaire Mondial donne des vivres comme rémunération, ce qui permet à CARE de mobiliser les jeunes gens de Balamaodo et des communautés voisines, qui autrement auraient été forcés d'émigrer ailleurs en quête d'emplois rémunérés pendant la saison sèche. Ceci est un bon exemple du *food for work* qui offre une opportunité d'augmenter les denrées vivrières tout en décourageant l'exode rural. Les jeunes gens n'émigrent que parce que, sans revenu au cours de la saison sèche, la plupart des familles riveraines ne peuvent pas payer leurs impôts.

Tableau 2.2
La distribution du bétail au Mali : estimations de 1990

Région	Nombre de têtes	% du cheptel
Kayes	2.284.000	12,6
Koulikoro	3.093.300	17,2
Sikasso	2.225.800	12,2
Segou	2.207.700	12,2
Mopti	4.311.100	23,8
Tombouctou	2.679.600	14,8
Gao et Kidal	1.303.300	7,2
Total	18.104.800	100

Source : Ministère du développement rural.

Ces chiffres cachent un phénomène important : un changement considérable s'est opéré dans la propriété du bétail. La sécheresse des années 1970 et 1980 a obligé les clans d'éleveurs touaregs, songhoys et peuls à vendre leurs bêtes, souvent pour un prix inférieur ne serait-ce qu'à la valeur de la peau. Les acquéreurs étaient les membres du Parti, les officiers militaires et les riches commerçants : eux seuls pouvaient se le permettre puisqu'ils en avaient les moyens et avaient accès aux véhicules gouvernementaux pour transporter ces animaux vers le sud. Or ces nouveaux acquéreurs ne possédaient aucun droit traditionnel sur les pâturages ni à Ségou, ni à Sikasso, ni à Koulikoro. Leurs troupeaux erraient donc au hasard, traversaient les villages et broutaient toute l'herbe disponible, provoquant chez les villageois une fureur impuissante. Les autorités administratives, judiciaires et forestières soutenaient les commerçants qui leur distribuaient généreusement des "dessous de table" de même que les colonels éleveurs qui les avaient nommés et les maintenaient aux postes qu'ils occupaient. Depuis 1990, la décentralisation et la démocratie ont fort heureusement réduit les abus de l'ancien régime.

Au cours des quinze dernières années, on a vu apparaître une activité semi-industrielle d'embouche bovine autour de Bamako, dont les promoteurs

sont en grande partie les fonctionnaires et les militaires à la retraite. Cette industrie, alimentée par les graines provenant des usines de coton, fournit une bonne partie de la demande de viande provenant des citoyens. Quand on survole Bamako, on remarque une ceinture de rectangles autour de la ville : ce sont les étables de cette nouvelle industrie d'embouche bovine. La majeure partie de ces bêtes a été achetée au Nord, et les propriétaires bénéficient de subventions déguisées car ils profitent des moyens de transport et du carburant du gouvernement. Dans de telles circonstances, les petits éleveurs peuvent difficilement les concurrencer.

Le nouveau cheptel transhumant du Sud constitue autant une menace à l'éco-développement malien que celui qui erre sur les pâturages pauvres du Nord. Mais le Nord constitue notre première préoccupation. La croissance économique, concept cher aux Occidentaux, signifie l'acquisition et l'accumulation de richesses.¹³ Or la base de toute richesse se trouve, non pas dans les infrastructures telles que les usines, mais dans la production par l'homme, à partir de ressources naturelles renouvelables, des moyens de vivre et de prospérer. Dans les pâturages du Nord nous avons une des ressources naturelles les plus riches et les plus importantes du Mali, et cette région ne peut être exploitée profitablement qu'à travers un élevage extensif. Les bénéfices réalisés sont encore insuffisants et il y a beaucoup d'améliorations à apporter pour assurer la qualité : un suivi vétérinaire régulier, une meilleure sélection des bêtes, un meilleur traitement des peaux, un meilleur conditionnement de la viande (par le séchage et par d'autres formes de traitement). L'exportation traditionnelle de bêtes vivantes prive le Mali de l'opportunité de générer d'autres profits du "cinquième quart" de l'animal : les cornes, la peau, les tripes... L'ONG ACORD est convaincue qu'avec des investissements commerciaux intelligents et l'appui du Gouvernement, la zone Gao-Menaka pourrait devenir un véritable "pôle de développement" essentiellement axé sur l'élevage.

Le déstockage du Nord convenait à la politique d'un régime militaire mal à l'aise devant la "désorganisation" du cheptel nomade. Depuis l'époque coloniale, les administrations centralisées ont toujours préféré sédentariser les populations. Les bureaucrates n'ont peut-être pas réalisé que les populations du Nord sont toutes agro-pastorales. Ils ne peuvent pas se faire à la

¹³ Ceci rappelle une des paroles favorites de Youssef, le père d'Ibrahim : "Pourquoi les Blancs sont-ils obligés de venir chez nous pour manger leur soupe?" Il a l'habitude de s'élever contre les toubabs qui sont si intéressés à compter leur argent qu'ils ne se préoccupent pas de savoir s'il est utilisé intelligemment.

conception nomade de l'espace. Les Européens ont une conception géométrique de l'espace tout à fait différente de la conception fonctionnelle des éleveurs. L'espace du Targui est composé d'un ensemble de facteurs complémentaires, de tous les endroits où il peut trouver les éléments nécessaires à la survie de son troupeau. Personne n'est moins aventurier que le nomade, qui, dans ses pérégrinations, suit une route précise dont il ne s'éloigne jamais. Même ses chameaux ne quittent pas leur corridor habituel de transhumance ! Beaucoup de Touaregs ne connaissent pas vraiment le désert; ils ne connaissent que les lieux traditionnels de pâturage, les endroits où ils peuvent trouver les éléments nutritifs indispensables au bétail : l'herbe fraîche pendant la saison des pluies, l'herbe longue et sèche quand les pluies ont cessé, le sel riche en matières minérales, l'eau fraîche du fleuve riche en oligo-éléments au moment de la baisse des eaux, à la fin du mois de janvier et le *bourgou* des pâturages riverains qui engraisse le bétail afin qu'il puisse survivre pendant la saison sèche.

Les administrateurs sont réticents à reconnaître aux nomades la propriété de cet espace pastoral disparate qu'ils ne peuvent ni mesurer, ni circonscrire sur une carte. C'est pourtant là que se trouve l'élevage du Mali, suivant un cycle de production en harmonie avec ses ressources naturelles, à moins que la sécheresse ou d'autres perturbations ne viennent troubler ce fragile équilibre. Beaucoup "d'experts" se disent sceptiques quant à la possibilité pour le Nord de nourrir un grand cheptel ; il est évident que cette région ne peut effectivement pas offrir des moyens de subsistance suffisants dans des conditions extrêmes telles les périodes de sécheresse, mais cette règle ne se vérifie pas dans l'absolu. Pour reprendre une définition célèbre, ces "écosystèmes sans équilibre, mais durables" (Holling, 1973, cité dans UNSO, 1992, p. 41), permettent au pâturage sec d'exercer un effet limitateur sur le nombre de têtes; le bétail est réduit avant d'atteindre des proportions qui endommageraient les pâtures.

Les agro-éleveurs protègent leurs pâturages et les dommages sont souvent l'œuvre d'intrus. Quand on trouve la branche d'un acacia mal coupée, on peut être sûr que c'est l'œuvre d'un étranger. Au Mali, les bergers professionnels savent comment couper une branche de manière à ce que les bêtes puissent atteindre les feuilles tout en permettant à la branche de repousser. Dans cette zone, le concept de "propriété" ne correspond pas à la définition juridique importée. Les pasteurs ne prétendent pas avoir une possession exclusive de ces ressources pastorales, parce que la survie est basée sur un système de soutien mutuel entre clans et entre voisins. Même si ces terres pastorales leur appartiennent, ils n'en réclament pas la propriété exclusive. Par contre, s'il

est vrai qu'on a besoin de l'État pour faire respecter la loi, celui-ci n'a pas pour autant le droit d'accaparer toutes les richesses puisque les systèmes d'interdépendance en seraient très perturbés.

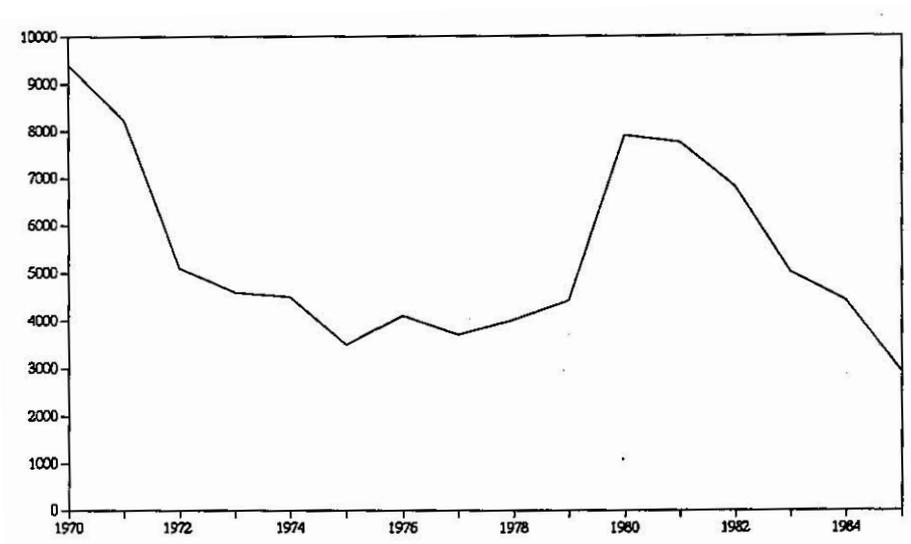
Il faut soutenir les efforts des services vétérinaires gouvernementaux et ceux des autorités visant à améliorer l'économie du Nord. Les services techniques pourraient renforcer les relations intercommunautaires et l'interdépendance économique, à condition de prêter une oreille attentive aux aspirations de la population. Les éleveurs du Nord se souviennent avec nostalgie de l'époque où les vétérinaires gouvernementaux les suivaient à dos de chameau pendant leurs déplacements et travaillaient en étroite collaboration avec eux. Aujourd'hui, les vétérinaires préfèrent rentrer en jeep et passer la nuit chez eux. L'industrie du bétail au Mali a besoin d'un meilleur suivi vétérinaire, d'une plus grande productivité et de méthodes améliorées de commercialisation, plutôt que de l'accumulation d'un cheptel de qualité médiocre. Pour un éleveur confronté à la sécheresse, le déstockage sélectif est une bonne option. Le seul programme dont nous avons connaissance qui ait travaillé dans ce sens est celui lancé par ACORD en 1984. L'UNICEF avait consenti son appui à un modeste projet de boucherie et de séchage de viande. La viande a été achetée comme source de protéines pour des enfants en âge scolaire. Cependant, un tel programme ne pouvait pas être entrepris à une échelle nationale, en partie à cause du manque de moyens de communication et autres infrastructures, et en partie parce que le marché sahélien de la viande s'était effondré. Le prix du bétail avait chuté à cause de la politique de la CEE. Le *dumping* de la viande subventionnée avait envahi le marché côtier traditionnel pour le Sahel, à savoir Accra, Abidjan et Lomé. Un rapport de la Commission économique pour l'Afrique parle de :

distorsions dans la politique commerciale des plus grands groupements économiques du monde et de *dumping* de la viande subsidiée par la CEE, même dans les pays africains en développement. Les importations de viande ont augmenté de 4,2 % par an en moyenne au cours de la dernière décennie, en dépit du potentiel d'autosuffisance collective à un niveau plus élevé de consommation de viande par tête. (CEA, 1992, p. 55).

Après la sécheresse de 1974, au moment où le cheptel déclinait, les ONG ont tenté d'aider les groupes nomades et sédentaires à reconstruire leur économie. Dans le domaine de l'élevage, les petits crédits rotatifs ont eu un grand succès. Vers 1981, le cheptel national était revenu aux normes d'avant la sécheresse, comme le montre le graphique 2.4 de Rospabe (1997, p. 9,

exploitant des estimations de la Direction nationale de l'élevage). Il y a toujours eu trop de bétail à vendre, plus que le marché ne pouvait en absorber.

Graphique 2.4
Évolution du nombre de bêtes au Nord Mali (en millions)



Source : Ministère du développement rural.

L'impact de la sécheresse de 1984 n'en a été que plus dur car les pâturages étaient relativement surpeuplés, et les réserves de la vallée du fleuve ne pouvaient plus suffire au bétail. Le cheptel a fortement régressé en 1985, ce qui n'a pas empêché une recrudescence des conflits entre bergers et paysans suite à une compétition pour des ressources naturelles fort diminuées. Tous ces facteurs ont contribué à la crise économique qui a fait naître la rébellion.

Depuis 1991, la situation dans les pâturages s'est améliorée. Lorsqu'en 1994 la dévaluation du franc CFA a éloigné la compétition du bétail européen et argentin, les prix ont augmenté et l'exportation a actuellement atteint un niveau élevé.

Dans ce chapitre, nous avons étudié le processus qui a fait du Nord une région politiquement marginalisée et physiquement isolée du reste du territoire malien. Les racines du conflit légué par le pouvoir colonial se sont approfondies, après l'indépendance en 1960, avec le parti unique et la présence militaire en surnombre au Nord. Les pluies déficientes ont renforcé les effets d'une mauvaise gestion étatique. Avec la diminution du cheptel et la quasi-disparition de l'agriculture pluviale sur un certain nombre d'années, le moral des populations du Nord Mali était au plus bas. Les ressortissants du Nord étaient obligés de s'exiler par milliers. Lorsqu'ils revinrent, plusieurs d'entre eux étaient armés. Dans les chapitres ultérieurs, nous étudierons leur réintégration dans la société. Depuis la révolution de 1991, les pluies se sont accrues. Avec la diminution de la concurrence de l'Europe et de l'Argentine, les prix du bétail sont en hausse et l'exportation est en essor. Mais le Nord a toujours besoin d'investissements pour améliorer le réseau routier et les télécommunications afin d'atténuer son isolement. Nous reviendrons au chapitre 6 sur les stratégies adoptées pour améliorer la qualité du bétail et promouvoir une irrigation à petite échelle dans la vallée du fleuve. Ces nouvelles mesures pourraient fournir au Nord la prospérité économique qui garantirait une paix durable.



Les spectateurs sont venus parfois de très loin. Certains ont passé trois jours à dos de dromadaire, d'autres sont revenus de l'exil pour témoigner du retour de la paix. Depuis trente années on n'avait vu rassemblement pareil à Tombouctou.



La société civile malienne avec, à sa tête, l'imam de Tombouctou, s'est joint au Président Alpha Oumar Konaré et à la classe politique pour partager la fête. Le Secrétaire général des Nations Unies a envoyé comme Représentant personnel Monsieur Ibrahima Fall.

Chapitre 3

La rébellion

Les hautes herbes peuvent cacher les perdrix, mais elles ne peuvent pas étouffer leurs cris.

(Proverbe peul)

Après avoir retracé le contexte historique, socio-économique et politique du Nord Mali, il est temps d'étudier le processus qui a conduit à sept années de violence et au rétablissement de la paix. Nous allons essayer de nous concentrer sur les événements les plus significatifs de cette période instable. Il est vrai que le choix est difficile quand les victimes... et parfois les auteurs des massacres sont des amis et collègues. Comparée à d'autres événements que le continent a connus, la violence au Mali a été minime. Pourtant, beaucoup de personnes ont souffert, et la situation aurait pu dégénérer en guerre civile si la crise avait perduré. Heureusement, l'intensité des débats a été supérieure à celle du conflit. Mais pendant toute la période de réconciliation nationale, il fallait garder à l'esprit le souvenir des épreuves traversées par les veuves et les orphelins qui ont connu les blessures les plus profondes.

3.1 L'année 1990 : la révolte des jeunes *ishumar* contre la *nomenklatura*

Les causes profondes du mécontentement populaire au Nord Mali remontent à la conquête française. Les disettes de 1974 et 1984 ont par ailleurs augmenté l'émigration des jeunes. Un grand nombre d'entre eux s'établirent en Libye. À l'époque, les ambitions du colonel Mouammar

Kadhafi de se faire reconnaître comme leader de la région l'avaient amené à déclarer en 1980, que la Libye était la patrie naturelle de tous les Touaregs et à leur offrir la possibilité d'acquérir la nationalité libyenne sans conditions. En 1981 un mouvement politique "fantôme" fut créé : le Front populaire pour la libération du Sahara arabe central. Entre-temps, plusieurs jeunes émigrants maliens avaient été recrutés dans la Légion islamique de Kadhafi, pour servir au Tchad, au Liban, en Afghanistan...

Une autre organisation, malienne cette fois, apparut en 1988 sous le nom de Mouvement populaire de libération de l'Azawad (MPLA). Son Secrétaire général, Iyyad ag Ghali, déclencha une rébellion dans la nuit du 28 juin 1990. Deux attaques furent lancées par un groupe d'environ 50 hommes armés. Le but visé était la libération de quelques camarades détenus. Cette opération se solda par la mort de quatre personnes à Tidermène et de quatorze personnes à Menaka, dont quatre soldats maliens.

Quelques semaines plus tard, les corps de deux vieux paysans furent découverts près d'Ansongo. Ils s'étaient assis sous un arbre pour bavarder, et quelqu'un leur avait tranché la gorge. Les autorités maliennes n'étaient pas préparées à cette escalade de la violence, même si l'existence du MPLA ne leur était pas inconnue. Le Président Moussa Traoré, comme tous les Maliens, était frappé par l'horreur. Sa première réaction fut la colère. Avec son aval, les soldats maliens lancèrent une campagne d'une violence incontrôlée, profitant de l'état d'urgence. Ainsi, des populations nomades qui ne connaissaient même pas l'existence du nouveau mouvement "rebelle" en provenance du Niger ou de la Libye furent tuées à Tejarret, à Taykaren, à Telemse et dans l'Adghagh. Au bout de quelques semaines de représailles, l'armée malienne n'avait réussi qu'à créer des centaines de nouveaux rebelles avec l'afflux de jeunes Touaregs en fuite vers les collines pour échapper au massacre. L'armée ne faisait aucune distinction entre les Touaregs de Kidal et d'ailleurs ni même entre les Touaregs et les Arabes, poussant ces derniers à rallier une rébellion qui n'était à l'origine pas la leur. Le Gouvernement malien aurait pu utiliser la stratégie des colons français consistant à dresser les Arabes contre les Touaregs. Il fit le contraire et les poussa à créer leur propre mouvement, le Front islamique arabe de l'Azawad (FIAA), le premier à réclamer une appartenance ethnique.

Il est important de comprendre la nature de cette violence pour mieux appréhender les événements ultérieurs. On rapporte qu'un officier de l'armée aurait arrosé d'essence un groupe de Dawsahak près de Talatayt en leur précisant, avant de les brûler, qu'il ne voulait pas gaspiller ses munitions. À Alkit, près de Kidal, 11 hommes furent forcés de creuser leur tombe avant

d'y être précipités avec deux grenades, sous les yeux de leurs femmes et de leurs enfants. Le chef de ce camp n'échappa au massacre que parce qu'il était parti avec un autre convoi militaire à la recherche des rebelles. Plus tard, ce chef jouera un rôle significatif dans les négociations qui aboutiront aux Accords de Tamanrasset.

Il est presque impossible pour une armée régulière de venir à bout d'une guérilla. Se rendant compte qu'une victoire militaire rapide était impossible, Moussa Traoré¹ entama les négociations. Il y fut persuadé par la double pression de son Directeur de cabinet, Moustapha Deme, et des chefs touaregs traditionnels qui voyaient leur autorité affaiblie par ces représailles aveugles. En septembre 1990, Moussa Traoré se rendit à une réunion au sommet avec les présidents algérien, nigérien et libyen à Djanet, en Algérie. C'est lors de cet événement devenu célèbre que le colonel Kadhafi apparut vêtu d'un magnifique costume traditionnel touareg ; l'effet recherché était évidemment de paraître sur les télévisions du monde entier comme le guide et le représentant des Touaregs.

La menace libyenne était claire ; néanmoins, Moussa continuait à croire qu'il pouvait venir à bout de la rébellion en se servant des chefs touaregs et du système hiérarchique traditionnel. Contrairement au régime de Modibo Keita, Moussa voulait traiter les Touaregs avec ménagement. Lors de la première attaque contre Menaka, presque tous les notables touaregs étaient à Bamako pour participer à une réunion de l'Union démocratique du peuple malien (UDPM), le parti de Moussa Traoré. C'est à ces mêmes notables, notamment à Intalla ag Attaher, devenu député à l'Assemblée nationale et Secrétaire général de la section UDPM à Kidal, que Moussa Traoré eut recours pour la médiation. À l'expression officielle de "bandits armés", ce chef préféra celle de "jeunes égarés", suggérant que les rebelles reviendraient bientôt à la raison. Il n'en fut rien. À la surprise de la *nomenklatura*, les rebelles accusèrent leurs chefs traditionnels de servilité au régime qui oppressait les Touaregs, d'exploitation, de tribalisme, d'incapacité à s'adapter à la vie moderne. Imbus de l'idéologie *tumast* d'égalité prêchée par Kadhafi, les rebelles entendaient abolir les hiérarchies. Dans leur révolte contre leurs chefs, ils enlevèrent Intalla en 1994. Il devint alors évident que la révolte de ces jeunes gens n'était pas seulement dirigée

¹ Les noms claniques tels que Traoré ou Keita sont si communs au Mali que l'on a plutôt l'habitude d'utiliser le prénom. Nous prendrons la liberté de désigner les présidents par leur prénom : Modibo (Keita), Moussa (Traoré), ATT (Amadou Toumani Touré) et Alpha (Konaré).

contre le régime militaire, mais aussi contre le système hiérarchisé des notables.

Pourtant, la fidélité à la tradition, la force des liens claniques, la fameuse *asabiya* d'Ibn Khaldun, eurent le dessus sur les concepts importés d'égalité. Le MPLA se scinda en deux : le Mouvement populaire de l'Azawad (MPA) de Iyyad, et le nouveau Front islamique arabe de l'Azawad (FIAA) dont les membres provenaient majoritairement des clans arabes de Tombouctou et des régions frontalières avec la Mauritanie. En effet, ces derniers craignaient d'être lésés lors des négociations s'ils restaient sous l'ombre du MPA touareg. Le FIAA affichait une orientation islamique plus militante, ce qui fit penser à des attaches avec la Mauritanie et avec le Front islamique du salut (FIS) de l'Algérie. D'autres rumeurs provenant de l'Occident évoquaient l'influence de la Libye, mais aussi celle de l'Iran, de l'Irak et du Soudan.

Les mouvements, composés à la fois de combattants armés et de pacifistes, étaient essentiellement basés sur l'appartenance clanique. Cependant, beaucoup d'agro-pastoralistes, les femmes surtout, vivaient dans leur voisinage et aspiraient à la paix et à une vie de famille tranquille. La plupart des Touaregs qui vivaient le long du fleuve Niger ne se sont jamais joints à la rébellion.

Les rebelles réalisèrent assez vite qu'ils avaient intérêt à négocier pendant qu'ils détenaient une certaine puissance militaire et que la population touarègue pouvait encore supporter les représailles. Ils déposèrent une déclaration en 21 points, composée d'exigences que l'on pourrait qualifier de "raisonnables", d'"irraisonnables" et de "négociables".² Entraient dans la première catégorie tous les points relatifs à un meilleur développement économique, avec des demandes spécifiques : un meilleur système de télécommunications, la création de services de santé et de banques agro-pastorales, etc. La seconde catégorie portait sur l'exigence de la nomination de Touaregs à la Vice-présidence et à quatre Ministères dans le gouvernement : les Affaires étrangères, la Défense, l'Intérieur, et le Développement rural. Enfin, les revendications "négociables" comprenaient des propositions telles que la réduction de la présence militaire, la nomination d'agents locaux aux postes administratifs, la création d'écoles bilingues franco-arabes et d'une université du développement pour le Nord,

² Nous avons emprunté cette classification en trois groupes à Coulibaly, Drabo et Alassane ag Mohamed.

l'intégration des soldats rebelles dans l'armée malienne, l'instauration d'une démocratie multipartite et la signature d'une déclaration d'amnistie.

Les mouvements armés

Pour ceux qui n'ont pas suivi l'évolution détaillée du conflit malien, l'identification des différents mouvements pourra poser un problème. La liste suivante reprend la présentation des mouvements principaux présents à la Flamme de la Paix :

Les Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad (MFUA)

1. L'Armée Révolutionnaire de Libération de l'Azawad (ARLA), représentée par son secrétaire général Abdourahmane ag Galla ;
2. Le Front Islamique Arabe de l'Azawad (FIAA), représenté par son secrétaire général Boubacar Sadeck ould Mahmoud ;
3. Le Front Populaire de Libération de l'Azawad (MPLA), représenté par son secrétaire général Zeïdane ag Sidalamine ;
4. Le Mouvement Populaire de l'Azawad (MPA), représenté par son secrétaire général Iyyad ag Ghali ;
5. **Le Mouvement Patriotique Malien Ganda Koy (MPMGK)**, représenté par son chef le capitaine Abdoulaye Hamadahamane Maïga. Ce mouvement est plus souvent appelé par les initiales MPMGK, ou bien *ganda koy* tout court. C'est la version simplifiée que nous utilisons dans le texte.

3.2 L'année 1991 : la fin de la dictature et la conférence nationale

La fin d'année 1990 fut une période dure pour Moussa Traoré. Les partisans de la démocratie organisaient des manifestations dans les rues ; la presse libre était de plus en plus virulente et la majorité des membres de son parti pensait qu'il était temps d'ouvrir le débat politique. En août 1990, Djibril Diallo envisagea de démissionner de son poste de numéro 2 de l'UDPM car, selon lui, le parti avait atteint son seuil d'incompétence. Moussa évita d'ébruiter l'affaire. Sa priorité était de ramener à Bamako les troupes qu'il avait envoyées combattre les rebelles du Nord. Il est vrai qu'il en avait besoin pour se débarrasser des insoumis et rétablir son autorité dans la capitale.

Le 6 janvier 1991, le colonel Ousmane Coulibaly, chef d'état-major des forces armées se rendit en Algérie et signa les Accords de Tamanrasset. L'opinion publique avait été tenue en dehors des négociations et ignorait tout des conditions de l'accord. Les négociations avaient été organisées par une coterie militaire, même les membres du gouvernement en avaient été exclus.³ Il est vrai que Moussa Traoré n'avait pas pour habitude d'informer la population sur ses options politiques. Les Maliens eurent l'impression que l'armée avait capitulé. À la chute du régime de Moussa Traoré, le 26 mars 1991, le nouveau leadership publia les Accords de Tamanrasset, mais ceux-ci avaient déjà été rejetés par la population.

Beaucoup de militaires comprenaient mal les contraintes politiques, financières et stratégiques imposées à l'armée régulière. Ils étaient persuadés que s'ils avaient, en quelque sorte, perdu la guerre, c'était uniquement parce que Bamako ne leur avait pas fourni assez d'armes. Les chefs songhoys exprimèrent leur désaccord pour ces accords négociés sans leur participation et qu'ils soupçonnaient de viser le rétablissement de l'hégémonie des Touaregs au Nord, en dépit du fait que le document ne faisait mention d'aucun groupe ethnique. La radio officielle parlait de "décentralisation" au lieu du "statut particulier" réclamé par les rebelles ; certains rebelles eurent le sentiment d'avoir été trompés. Immédiatement après la signature à Tamanrasset, Iyyad ag Ghali avait été convoqué à Bamako. Les autorités ne

³ Héritage de l'influence soviétique, le régime avait tendance à abuser du secret d'État. Sinaly Coulibaly, l'ambassadeur du Mali en Algérie, était le jeune frère du chef de l'État-major, Moussa en faisait donc un secret de famille.

lui avaient pas accordé le temps de retourner expliquer le contenu des accords à ceux qu'il représentait. Invités à revenir dans les villes du Nord pour se prêter à la cérémonie de réconciliation avec les populations locales, certains rebelles s'affichèrent avec des armes, confirmant l'inquiétude et les préjugés des militaires aussi bien que ceux des civils. Certains se servirent de leurs fusils pour dérober des véhicules, perpétrer des actes de banditisme. Alors qu'au Sud la révolution battait son plein, au Nord on vit une recrudescence de la violence. La confiance mutuelle n'existait plus avant même la chute de Moussa Traoré qui, en réalité, avait perdu le pouvoir quand il avait refusé en 1990 toute ouverture politique.

L'armée arrêta Moussa Traoré le 26 mars 1991, peu avant minuit ; le lendemain, elle fut acclamée comme libératrice par une foule de plus de 20.000 manifestants à la Bourse du travail. Là, les officiers proposèrent de remettre le pouvoir aux mouvements démocratiques conduits par les syndicats, les associations politiques et les juristes, sans oublier les femmes, les étudiants et les leaders des mouvements des jeunes. Un des facteurs clés de la transition malienne fut le refus déclaré par les civils d'accepter le pouvoir. La population estimait que ce n'était pas aux militaires de donner le pouvoir puisque celui-ci appartenait au peuple. Ils proposaient que les civils et les militaires partagent la responsabilité de la transition vers la démocratie.

On décida de mettre sur pied le Comité de transition pour le salut du peuple (CTSP), une sorte de présidence collégiale composée de 15 civils et 10 officiers. Le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré (ATT) fut élu Président du CTSP et Chef de l'État pendant la Transition. Les postes au CTSP étaient affectés par consensus ; deux postes furent attribuées aux mouvements : Cheikh ag Bayes devint le représentant du MPA, Hamed Sidi Ahmed celui du FIAA.⁴ Cette implication des mouvements dans la gestion des affaires de l'État représentait un geste de réconciliation d'une signification profonde, surtout de la part des militaires membres du CTSP. Le mouvement démocratique reconnaissait ainsi que les rebelles avaient été des alliés objectifs, qu'ils étaient les premiers à s'être dressés contre l'État-

⁴ Lorsque le MFUA a été à même de choisir avec discernement ses représentants, Acherif ag Mohamed remplaça Cheikh, et Malainine ould Badi prit la place de Ahmed. À la mise en place du gouvernement par le Premier ministre Soumana Sacko, Mohamed ag Erlaf fut nommé ministre, considéré comme représentant de la rébellion dans le Gouvernement de Transition. Il est resté ministre dans chacun des gouvernements successifs de l'Adema depuis les élections de 1992 et 1997.

parti unique, et qu'ils avaient joué un rôle important dans la chute de Moussa Traoré.

Les négociations subséquentes mirent en évidence la distinction entre l'aile militaire des mouvements, qui déclencha la rébellion, et l'aile politique (francophone) essentiellement composée des médiateurs qui œuvraient pour le retour de la paix. Le FIAA ne participait pas souvent aux réunions, et Cheikh ag Bayes du MPA devint pratiquement l'unique porte-parole des rebelles.

Tout au long de cette période, la violence continuait au Nord ; elle s'exerçait sur les nomades aussi bien que sur les populations sédentaires, sur les Touaregs, les Songhoys, les Bozos et les Peuls gaberos. Les nomades devaient abandonner les sites qu'ils avaient rejoints suite à la politique de sédentarisation menée par l'UDPM. Les agences officielles et non gouvernementales de développement se résignaient à ne plus s'aventurer en dehors de la ville. Certaines décidaient même de geler leurs programmes. En effet, elles avaient souvent été victimes de vols de véhicules et leur personnel était menacé ; il y eut même des cas d'assassinat. La réaction de certaines unités de l'armée a été désastreuse. À la chute de Moussa Traoré, les militaires avaient perdu le pouvoir, or les représailles contre la rébellion leur donnaient l'illusion de détenir un pouvoir réel. Incapables de capturer les vrais coupables, ils se déchaînaient indistinctement sur toutes les personnes qui étaient de teint "clair". Les boutiques arabes et touarègues à Gao furent pillées. Convoqués à une réunion à Léré, les leaders touaregs furent exécutés. L'élite du FIAA fut emprisonnée dans les casernes de Tombouctou et assassinée. L'état d'insécurité s'étendait de la région de Tombouctou à la frontière mauritanienne. De peur de devenir l'exutoire d'une armée frustrée, des milliers de Touaregs et d'Arabes abandonnaient leurs terroirs, fuyant les villes, se mettant d'office sous la tutelle des mouvements rebelles. Certains de ceux qui avaient été chassés de leurs domiciles se vengeaient sur leurs voisins noirs. C'est ainsi que l'armée, à cause de son indiscipline, créa les prémisses d'une guerre civile.⁵

⁵ Il faut souligner le silence surprenant de Radio France Internationale (RFI). Auparavant porte-parole des Touaregs, RFI s'est tue après la chute de Moussa Traoré en 1991. Les Français considéraient cet événement comme la naissance de la démocratie, conformément aux dispositions de La Baule. À la mi-1992, RFI reprenait intérêt au conflit touareg en dénonçant le gouvernement nouvellement élu pour toutes les violences perpétrées au cours de la Transition.

Les rebelles se scindèrent en plusieurs mouvements, chacun ayant ses propres dissensions. Le MPA était en pleine lutte des classes : certains membres accusaient Iyyad ag Ghali de privilégier les problèmes de l'Adghagh, sa région natale et de vouloir préserver pour les siens, les Ifoghas, les privilèges de suzerains dans la région de Kidal. Un groupe de jeunes gens *imghad* de souche vassale, très imprégnés des notions d'égalité tirés du Livre vert de Kadhafi, se détachèrent du mouvement pour former l'Armée révolutionnaire de libération de l'Azawad (ARLA) sous la conduite de Abdarraahmane Galla. La lutte entre le MPA et l'ARLA fut une des plus virulentes. Rhissa ag Sidi Mohamed avait fait défection au MPA pour prendre la direction du Front populaire de libération de l'Azawad (FPLA) majoritairement composé des hommes de sa tribu, les Chamanamas. Il se révéla être l'interlocuteur le plus obstiné dans les négociations avec l'État. Zeidane ag Sidalamine a rapporté le déroulement de la session de négociations entre le FPLA et le Gouvernement le 8 avril 1992 et le refus de Rhissa d'aller à Bamako pour signer le Pacte national. Ce pacte a finalement été paraphé par Zeidane au nom du FPLA (Zeidane, 1994, p. 15).

L'Algérie était considérée comme le partenaire le plus apte à convaincre les rebelles de s'asseoir à la table de négociations. À la demande du Gouvernement malien, elle accepta le rôle de médiateur officiel. Le 13 décembre 1991, les Algériens réussirent à réunir tous les Mouvements à El-Goléa ; c'est ainsi qu'apparut la Coordination des mouvements et fronts unifiés de l'Azawad (MFUA). Le porte-parole du MFUA, Zahaby ould Sidi Mohamed, était précédemment un collègue de Zeidane ag Sidalamine dans le Programme d'aide de l'Église norvégienne à Gossi. Il occupait le poste de Chargé d'information du FIAA. Par la suite Zahaby a été décrié par la presse malienne, mais jusqu'alors il était avec Zeidane et d'autres intellectuels francophones, l'un des artisans de la paix. Les différences entre l'aile politique pacifique des mouvements et les divers groupes dissidents composés de militaires s'illustrèrent lors des préparatifs du FIAA pour l'assemblée du 15 décembre à Mopti. Cette assemblée réunissait, pour la première fois sur le sol malien, les représentants du Gouvernement malien et du MFUA (venus par un avion du gouvernement algérien). Le 11 décembre, alors que Zahaby et ses collègues étaient en pleines négociations en Algérie, un groupe du FIAA attaqua la ville sainte de Tombouctou. L'objectif de cette attaque n'a été révélé que plus tard ; le groupe se rendait à Tombouctou avec deux missions : détruire l'unique groupe électrogène qui alimente la ville et, dans l'obscurité ainsi créée, assassiner un certain nombre de notables songhoys de la ville. Si ce plan avait réussi, le Mali aurait pu

plonger dans un conflit ethnique. L'attaque échoua de façon presque anecdotique. Le chef de l'expédition était arabe, il avait grandi à Tombouctou et connaissait parfaitement la ville, pourtant il se trompa de bâtiment et, au lieu du générateur, il attaqua la cuisine du Gouverneur !

3.3 1992 : Transition, élections et négociations

Amadou Toumani Touré (ATT) et le CTSP voulaient parvenir à un accord de paix avant de remettre le pouvoir au nouveau gouvernement en voie d'élection. L'Algérie et la mission Pisani-Miské (voir 4.2) exercèrent une énorme pression sur le MFUA pour lui faire accepter les termes avant la fin de la Transition. Ils aidèrent également à persuader ATT et ses officiers supérieurs de la nécessité de trouver une nouvelle approche pour les négociations. Le 8 novembre 1991, ATT adressa un important discours à la nation dans lequel, pour la première fois, il fut fait mention d'un "véritable Pacte national", garantie d'une paix négociée dans un Mali uni. Des négociations intensives à Mopti, Alger et ailleurs menèrent finalement à la signature, le 11 avril 1992, du Pacte national, le document le plus important des accords de paix maliens.⁶ Il fut signé par le lieutenant-colonel Bréhima Siré Traoré pour le Gouvernement de transition et par Zahabyould Sidi Mohamed pour le MFUA. Les quatre composantes du MFUA étaient présentes. En l'absence de Rhissa ag Sidi Mohamed, c'est Zeidane ag Sidalamine qui le parapha au nom du FPLA. La paix paraissait assurée, à condition que le Gouvernement malien soit capable de trouver le financement nécessaire à l'accomplissement de ses promesses, y compris l'échange de prisonniers, le retour des réfugiés, le développement du Nord, la réduction de la présence militaire, ainsi que l'implication des populations locales dans le processus de paix et enfin, l'intégration des éléments rebelles dans l'armée gouvernementale. Cette dernière clause des accords était compromise par les restrictions de recrutement préconisées par le FMI et la Banque mondiale. Un poste de Commissaire au Nord devait être créé dans le bureau du Président pour assurer la mise en œuvre du Pacte national.

⁶ Nous reproduisons le texte en annexe. Les détails peuvent être consultés dans le *Livre Blanc*, GRM, 1994, et dans Diarra, 1996 ; le sommaire se trouve dans Coulibaly, 1995, et dans Rospabé, 1997.

Une Commission de cessez-le-feu (CCF) fut créée. Avec l'aide financière de la France et de l'Algérie, quelques unités de cette commission virent le jour (pour plus de détails sur le rôle joué par l'Algérie, voir chapitre 4.2). Des patrouilles intégrant soldats maliens et rebelles sous le commandement d'officiers algériens et maliens tentèrent de faire respecter la trêve, de traquer les bandits à partir de quelques pistes. De même, une commission indépendante d'enquête devait être mise sur pied qui établirait les responsabilités pour les différentes exactions commises et ferait l'évaluation des dommages pour les victimes.⁷ Des fonds furent consentis pour la création de petites entreprises ou pour le dédommagement des victimes... mais rien de tout cela ne pouvait être réalisé sans un bon programme de financement. Pour préparer le retour des réfugiés de Mauritanie et en l'absence d'une représentation du HCR, impliqué dans des problèmes plus graves ailleurs en Afrique, certaines ONG, financées par les Américains, les Suisses et la CEE, mirent au point un système de stockage des grains le long de la vallée du fleuve dans la région de Tombouctou. Plus tard, lorsqu'il parut clair que les réfugiés ne comptaient pas revenir, ces grains furent distribués aux nomades déplacés et aux villageois à l'intérieur du Mali. Aucun gouvernement étranger ne voulait investir dans la paix malienne ; apparemment, personne ne croyait que le processus électoral pourrait apporter la démocratie. Une année après la chute de Moussa Traoré, les coffres de l'État étaient vides et le Gouvernement malien était complètement démuni.

L'introduction de la démocratie au Mali se fit en 1992 avec successivement, un référendum sur la nouvelle Constitution, puis les élections municipales, les présidentielles et les législatives. Tout se passa bien, surtout pour l'Adema qui sortit victorieuse de ces élections.⁸ Le calme régnait encore. Le 8 juin 1992, Alpha Oumar Konaré (AOK) prêta serment en tant que premier Président malien démocratiquement élu. La III^e

⁷ Il était évident dès le début (même pour les négociateurs du MFUA) que cette commission ne serait pas opérationnelle. Trop d'officiers de l'armée et de leaders rebelles avaient commis des exactions. Les Maliens ont observé avec intérêt les résultats de la Commission de la vérité et de la réconciliation en Afrique du Sud. Certaines personnes pensaient qu'il valait mieux ne pas remuer le couteau dans la plaie alors que d'autres soutenaient que la vérité devait être reconnue, ne serait-ce que pour servir de leçon pour l'avenir.

⁸ Pour l'organisation et les résultats des élections maliennes en 1992, voir Diarrah, 1996, et Vengroff, 1993.

République était née. La semaine précédente, sept Touaregs avaient été fusillés à Goundam ; peu de temps auparavant, 12 autres avaient été tués à Gossi.⁹ Dix jours après l'investiture d'Alpha Oumar Konaré, il y eut des attaques sur la route de Gossi. Gao était coupé du reste du pays, même par voie aérienne. Les attaques se multiplièrent, paralysant l'économie du Nord. Parmi les nombreux problèmes que devait affronter le nouveau Gouvernement démocratique, le plus délicat était celui du Nord, qui menaçait l'existence même de la III^e République et la stabilité de toute la région du Sahara.

Le Pacte lui-même était loin de faire l'unanimité. Rhissa ag Sidi Mohamed du FPLA était ouvertement démissionnaire et le nouveau Commissaire au Nord, le colonel Bréhima Siré Traoré, se rendit au Burkina Faso pour le rencontrer. La hiérarchie militaire, se sentant exclue, n'avait pas apprécié le secret dont les Algériens avaient entouré leur médiation avec le MFUA. Ils n'étaient pas partisans de l'intégration dans leurs rangs des rebelles qu'ils avaient combattus. Par ailleurs, l'opinion publique malienne était lasse du banditisme et des attaques qui avaient sévi sans discontinuer durant toute l'année 1992. Il y eut des représailles dans les villes de Gao, Tombouctou et Sevaré contre les commerçants arabes et touaregs. Les cités se vidèrent de leur population "blanche". Celle-ci préférait s'exiler dans les dunes, loin de tout approvisionnement en vivres et même en eau. Il y eut même des menaces de violence à Bamako contre les boutiquiers dont la couleur de la peau suggérait une origine touarègue ou arabe. Le banditisme était en recrudescence dans le Nord et il était clair que les artisans de la paix qui avaient signé le Pacte rencontreraient beaucoup de difficultés à gagner l'approbation de leurs frères d'armes.

Les bailleurs de fonds occidentaux, qui se présentent volontiers comme des défenseurs de la démocratie, se sont montrés peu favorables au nouveau régime démocratique. Ils ne fournirent pratiquement aucun appui financier au processus démocratique, n'exprimant que du scepticisme alors qu'Alpha Oumar Konaré et son gouvernement inexpérimenté se battaient contre les rebelles touaregs, les étudiants en grève, une jeunesse récalcitrante, une administration antagoniste, une armée soupçonneuse et des caisses vides parce que les impôts n'avaient pas été perçus depuis au moins trois ans. La

⁹ Ces derniers étaient en grande partie des employés des ONG, exécutés suite à l'attaque du FPLA contre l'AEN. Certains avaient été eux-mêmes victimes de l'attaque ; cependant ils furent tous rassemblés sans distinction et fusillés par l'armée.

presse internationale et les organisations des droits de l'homme montrèrent un manque de compréhension similaire ; elles donnaient parfois l'impression de toujours s'attaquer au régime militaire, semblant ignorer que Moussa Traoré avait été renversé en 1991. En lisant les articles de la presse étrangère ou en écoutant Radio France Internationale (RFI) devenue le porte-parole des rebelles vers la fin de l'année 1992, on avait l'impression que le monde extérieur ignorait que le Mali venait de se défaire d'une dictature, qu'il émergeait d'une période de transition, qu'il avait organisé avec succès une Conférence nationale et toute une gamme d'élections complexes, et qu'il venait de se doter d'un régime démocratique.

Le Président n'a jamais faibli dans son engagement pour la promotion de la paix et des droits de l'homme. Le professeur Nouhoum Ali Diallo, un chirurgien natif de Douentza, à la frontière entre la région de Mopti et celle du Nord était devenu le Président de l'Assemblée nationale, donc la deuxième personnalité du Mali d'après la Constitution. Il conduisit une délégation de députés, ministres et dirigeants d'ONG à la réunion de Taikaren au nord de Gao. Rhissa ag Sidi Mohamed accepta de rentrer du Burkina Faso pour cette importante réunion de réconciliation qui faillit d'ailleurs tourner court. Rhissa en sortit comme chef du MFUA. On exigea le retrait des troupes du Nord et les effectifs furent effectivement réduits. Des pourparlers constructifs eurent lieu avec les groupes dissidents du FPLA ; les attaques diminuèrent à partir de décembre 1992 au point que le Président Konaré put visiter les régions de Tombouctou, Gao et Kidal, s'adressant aux populations en leur demandant de soutenir le Pacte. Sa visite suivait de près la Mission inter-agences des Nations Unies, conduite par Lionel Seydou et Cheikh Bougady Bathily. La concertation de l'ensemble des institutions spécialisées des Nations Unies a contribué à affirmer le leadership des agences de développement, les incitant à investir dans la relance de l'économie du Nord.¹⁰ La Mission avait produit le même effet sur le terrain, la présence des véhicules des Nations Unies étant interprétée par les populations comme la promesse d'une paix prochaine. Comme l'a remarqué l'un des participants : "Dans les dunes, nous avons rencontré des

¹⁰ Il y eut également la collaboration exemplaire avec la mission française IRAM organisée par Yves Gueymard et composée d'André Marty, Dominique Gentil, Ibrahim ag Youssouf et Hamidou Magassa. Ibrahim était membre des deux missions, ce qui a facilité la coordination de leurs actions respectives.

gens qui n'avaient plus entendu le bruit d'un véhicule depuis 1989." L'année 1992 se termina ainsi, sur une note d'espoir.

3.4 1993 : espoirs d'une paix durable

Avec le recul, nous constatons que 1993 a été relativement calme. Les missions françaises et onusiennes débouchèrent sur des Journées de concertation pour le développement des régions de Tombouctou, Gao et Kidal, à l'Hôtel de l'Amitié à Bamako. La participation active du Gouvernement malien (au niveau ministériel), des donateurs, des mouvements et des ONG, ainsi que la franchise des débats, laissèrent à tout le monde un sentiment optimiste, même si certains soulignaient que le Nord souffrirait encore de banditisme pendant plusieurs années, et pourrait ne plus jamais connaître la paix comme avant.

En février 1993, un nouvel accord fut signé pour l'intégration dans l'armée malienne d'une liste de 640 officiers, sous-officiers et soldats, en plus de 13 cadres nommés comme conseillers dans divers ministères. Zahaby devint premier adjoint du Commissaire au Nord. Au commissariat, tout le monde paraissait très actifs. Certains se plaignaient de n'avoir pas été consultés et il y avait toujours des vols de véhicules et de bétail ; les voyages n'étaient sûrs que sous escorte militaire et les programmes de développement étaient handicapés. Cependant l'impression générale était que la situation avait évolué dans le bon sens et que des progrès avaient été enregistrés à Bamako. Les unités de la CCF avaient fortement contribué à cette accalmie. Il est vrai que seules quatre des dix unités étaient opérationnelles (encore qu'avec des ressources limitées), mais un certain nombre de brigands furent capturés. L'espoir était permis et les bailleurs de fonds commençaient à s'habituer à la réalité de la démocratie et à prendre des initiatives pour le développement de la région Nord.

D'autres signes positifs furent enregistrés en mai, lorsque Rhissa ag Sidi Mohamed vint à Bamako pour une rencontre avec le Président de la République. À l'issue de cette rencontre, il tint une conférence de presse pour déclarer son soutien total aux objectifs du Pacte. On observa alors le premier mouvement de retour des réfugiés d'Algérie. Mais ceux qui allaient à Kidal s'en retournaient aussitôt après avoir constaté que les sites de réinstallation proposés par le FIDA avaient été détruits au cours de la période d'insécurité. D'autres, installés à Agouny au nord de Tombouctou

(trop près des zones d'exercice du FIAA), s'enfuirent de nouveau lorsque les hostilités reprirent entre les mouvements et l'armée malienne.

L'intégration des rebelles dans les forces armées s'avéra être le plus grand casse-tête de l'année 1993. Des cérémonies de présentation officielle devant le drapeau furent organisées à Tombouctou, Gao et Kidal les 19 et 20 août 1993 : les éléments du MFUA paraissaient satisfaits d'avoir intégré l'armée. Avec le recul, il apparaît aujourd'hui que l'intégration dans l'armée n'avait pas été bien préparée. Les nouveaux éléments n'avaient pas suivi d'entraînement préliminaire, n'avaient passé aucun test d'aptitude, ils avaient tout simplement été nommés par le MFUA. L'armée, mécontente, refusa de se laisser amadouer par une série de promotions le jour de l'Indépendance, le 22 septembre 1993. En réalité, elle n'a jamais intégré les rebelles, les laissant simplement à leurs propres expédients, dangereusement regroupés dans leurs camps du Nord.

3.5 1994 : le cercle vicieux de la violence et le *Ganda koy*

Des déceptions étaient ressenties des deux côtés. Alors que les ex-rebelles protestaient dans leurs camps, certains des leurs ou certains groupes de leurs amis et cousins, continuaient à tuer, à voler et à rançonner des otages. On sentait croître un sentiment de fureur dans l'armée et parmi les populations locales. Dans ce climat d'insécurité, le commerce était paralysé, excepté pour les commerçants protégés par les éléments du MFUA, ce qui ne faisait qu'accroître le ressentiment dans les milieux d'affaires très influents, chez les commerçants et transporteurs dans les villes. L'exportation illégale du bétail volé profitait aux économies du Burkina Faso et de la Mauritanie. Les bergers peuls outragés commencèrent à s'armer en autodéfense... on parlait même de la création de leur propre mouvement, *Laafya*. Ailleurs, l'ARLA luttait avec le MPA pour le contrôle de Kidal... Le FIAA voulait se venger sur le FPLA qui avait rançonné des négociants arabes... C'était de nouveau le chaos dans le Nord.

À Bamako on était tellement préoccupé par les problèmes locaux que le danger au Nord était relégué au second plan. Le 14 janvier 1994, le franc CFA était dévalué de 50 %, causant des ruptures qu'on s'efforce, encore aujourd'hui, de raccomoder (augmentation vertigineuse du coût des denrées importées, donc de la vie urbaine), en même temps qu'il offrait des

opportunités considérables pour la croissance de l'activité économique et du commerce sous-régional. Au même moment, les étudiants se révoltaient, encouragés financièrement par des factions dissidentes. Certains partis politiques ayant plus de moyens financiers que de popularité accaparaient la scène politique. Younoussi Touré, Premier ministre d'Alpha Oumar Konaré (AOK), avait démissionné en septembre 1993. La démission de son successeur, Abdoulaye Sékou Sow, en février 1994, fit tanguer la jeune démocratie malienne. Le Président nomma son troisième Premier ministre en 20 mois. Si Ibrahim Boubacar Keita (IBK) n'avait pas réussi à rétablir le calme, l'expérience malienne de la démocratie aurait tourné court. IBK appliqua une politique de rigueur avant de relancer le dialogue. Il commença par la fermeture des écoles. Plus tard, les Concertations régionales élargirent le débat politique en dehors de Bamako (voir chapitre 5.1). Ce faisant, AOK et IBK reprirent en main l'initiative qui semblait leur échapper.¹¹

Dans des négociations détaillées à Tamanrasset en avril 1994, et encore en mai, le MFUA avait relevé le défi en demandant, entre autres choses, l'intégration de 2 360 hommes dans les forces de sécurité, et de 800 autres dans l'administration civile. En fait, le grand problème semble avoir été une rivalité entre les diverses composantes du MFUA. Zahaby réclamait 40 % pour le FIAA, ne laissant que 20 % seulement pour chacun des trois autres groupes. Bientôt, la délégation gouvernementale servit de médiateur entre les mouvements.

Les événements ultérieurs suggèrent que Zahaby lui-même avait beaucoup de peine à persuader les durs du FIAA d'accepter le Pacte national. Il était harcelé par les réfugiés de Mauritanie lui réclamant qu'il fasse quelque chose de concret pour eux, il essayait désespérément de ne pas perdre la face. Zahaby avait initialement soutenu que le MFUA avait 10.000 combattants et demandait le placement de 7.000 d'entre eux : 3.000 dans les forces armées et 4.000 pour les programmes de réinsertion sociale. Le négociateur du gouvernement réagit en le félicitant ironiquement d'avoir un effectif plus élevé que celui des forces armées maliennes au total, se demandant comment il s'arrangeait pour entretenir tous ces hommes ! Bien sûr, en comparaison, les nouveaux chiffres présentés à Tamanrasset étaient

¹¹ La meilleure analyse de cette période est fournie par Cheikh Oumar Diarra (1996). À l'époque, Diarra était conseiller à la Primature et il avait la charge d'organiser les concertations régionales. À présent il est ambassadeur du Mali à Washington.

substantiellement inférieurs. Ce n'est pourtant pas ce qui a été rapporté au public malien par la presse privée quand celle-ci citait les chiffres évoqués à Tamanrasset. Le Gouvernement malien proposa d'enrôler 1.000 personnes dans l'armée et 120 dans l'administration, rejetant toutes les réclamations à caractère semi-ethnique pour les postes ministériels. Même cette position ne fut pas bien acceptée par l'opinion publique malienne.

La situation faillit dégénérer lorsqu'un incident à la garnison de Menaka provoqua un échange de coups de feu entre les réguliers et les intégrés. À Gao, un jeune Touareg qui tentait de voler une 4x4 fut lynché par la foule au sortir de la mosquée. La tension était telle qu'un malheureux sergent nouvellement intégré fut également tué "parce qu'il ressemblait à un rebelle". En représailles, un groupe d'intégrés ouvrit le feu sur une foule de civils à l'hôpital de Gao. Après ces incidents, les forces intégrées se désintégrèrent. Les Touaregs retournèrent à leurs camps de rebelles, emportant toutes les armes et tous les véhicules sur lesquels ils purent mettre la main. Et la situation militaire redevint ce qu'elle était... Pire, les relations s'étaient même dégradées.

L'échiquier politique changea radicalement en mai 1994, avec la création du Mouvement patriotique *Ganda Koy* (MPGK). C'était à prévoir : à part les rumeurs que nous avons mentionnées concernant un mouvement peul, *Laafya*, un manifeste de *Ganda Koy*, "La Voix du Nord", parut en 1992. Le Commissaire au Nord avait déjà prévenu Zahaby et ses collègues l'année précédente, lorsqu'ils exigeaient de plus en plus de concessions tandis que des actes de banditisme étaient perpétrés chaque semaine : "Ce sont les Songhoys qui meurent, dont les parents meurent, qui ne peuvent plus se ravitailler pendant que les commerçants arabes et tamacheqs se partagent le commerce. Si vous ne faites pas attention, vous allez créer une guerre civile."

La population sédentaire passa alors à l'attaque. Un certain capitaine Abdoulaye Hamadahamane Maïga déserta son poste de Sevaré, prenant avec lui la moitié de l'armurerie et deux véhicules tout terrain d'un dépôt voisin. Il se proclama commandant militaire du MPGK. Soutenu avant tout par les riziculteurs songhoys, les recrues de Maïga comptaient des pêcheurs bozos, des éleveurs peuls, des ouvriers bellas et des pastoralistes touaregs ; tous voulaient mettre fin aux méfaits des bandits originaires de Kidal. Très rapidement, le MPGK s'est doté d'un comité des sages à Gao et un comité d'appui à Bamako, dont aucun n'avait de contact réel avec le capitaine

Maïga. Ils purent cependant gagner de la notoriété pour leur leadership qui devait se montrer solidaire du capitaine Maïga afin de garder une crédibilité auprès de leurs propres populations. L'appui le plus significatif du capitaine lui vint de l'armée et des services de sécurité.

L'idée *Ganda Koy* obtint un énorme ralliement populaire. Une réunion organisée au Centre islamique de Bamako rassembla une grande audience, et les Touaregs n'eurent pas le droit d'entrer. Des personnes instruites, généralement plus tolérantes, commencèrent à exprimer des opinions contraires à l'approche du consensus africain prôné par le Président malien. Quiconque affichait une position de neutralité était attaqué comme "sympathisant des rebelles" ou "espion". Les ONG et les organisations de la société civile qui avaient encore le courage de travailler avec tous les agro-éleveurs du Nord furent accusées "d'armer les rebelles". On n'était pas loin de l'hystérie collective.

L'expérience du MPGK est empreinte d'ironie. La révolte initiale de 1990 menée par Iyyad contre le sous-développement avait reçu l'approbation des diverses populations du Nord car la marginalisation économique et la sécheresse les avait frappées. L'interdépendance de cette économie agropastorale repose sur le fait que chacun est en même temps éleveur et paysan. Or les leaders de la rébellion étaient en grande partie de Kidal ; ils avaient passé de longues années à l'étranger et ne savaient presque rien des Songhoys ou même des Bellas, *a fortiori* des Peuls et des Bozos. Ils n'avaient cherché aucune alliance avec les populations touarègues vivant aux abords du fleuve Niger (en contact étroit avec les Songhoys) qui ne se s'étaient jamais senties personnellement impliquées dans la rébellion. Pourtant, l'armée ne faisait pas de distinction dans ses représailles et prenait les paisibles Touaregs sédentaires pour des rebelles. En septembre 1993, les leaders touaregs et songhoys de la société civile avaient essayé de contenir la violence par la création, lors d'une réunion à Gossi, de la Fondation du Nord. Mais certains leaders rebelles voulaient que le banditisme continuât. L'émergence du MPGK était la preuve que les rebelles avaient réussi à s'aliéner, non seulement les sudistes, mais aussi leur principal soutien politique au Nord.

En dépit de son apparente unité face au MFUA et aux "Arabo-berbères" (vocabulaire en vogue à l'époque), le MPGK connaissait des tensions internes : entre les politiciens de Bamako et les paramilitaires, entre les populations conscientes des nécessaires complémentarités de voisinage et les adeptes de

la violence, entre la notabilité traditionnelle et les couches inférieures (certains chefs de village, certains Armas n'ont adhéré au MPGK que parce qu'ils le sentaient porteur d'une idéologie analogue à celle de l'ARLA). Par ailleurs, ses rapports avec le Gouvernement, et le parti au pouvoir n'étaient pas toujours sereins.

La création du MPGK transforma rapidement la situation politique. Lors des négociations à Tamanrasset, les dirigeants du MFUA réalisèrent que l'initiative leur échappait. Le Gouvernement leur promit de s'occuper du MPGK, mais le FIAA voulut ruser. Lorsque le MPGK tua dix-neuf nomades près de Tacharane, Zahaby réagit en menant une attaque armée contre le MPGK à Fafa, près d'Ansongo. Sur le chemin du retour, Zahaby et sa troupe se heurtèrent à une patrouille de l'armée qui ouvrit le feu. Zahaby put s'échapper vers l'Algérie, mais le chef d'état-major du FIAA mourut dans cet accrochage... Il figurait parmi ceux qui devaient intégrer l'armée gouvernementale en tant qu'officier. Zahaby avait cru que l'armée n'interviendrait pas, comme elle s'en était gardée lors des luttes entre le FIAA et le FPLA. Il n'avait pas compris que l'armée n'était pas entièrement sous le contrôle des autorités politiques, qu'elle avait des sympathies pour le *Ganda Koy*.

La mésaventure de Zahaby provoqua la galvanisation du mouvement pour la paix. La disparition de leur porte-parole obligea les leaders du MFUA à prendre des initiatives. Les commissions décrites dans les accords d'Alger se mirent à l'œuvre pour la démobilisation des rebelles : la planification des modes de cantonnement, la formation, ainsi que le redéploiement dans les services publics. Les déclarations féroces de Zahaby sur les ondes de la radio française en firent un monstre pour la presse malienne, notamment les journaux à tendance xénophobe et raciste. Elles changèrent les perceptions occidentales quant à la menace d'un génocide. Le Gouvernement du Mali ne sut pas élaborer une stratégie de communication fiable ; ceci constitua un frein à la propagande en faveur de l'action étatique, mais, à partir de fin 1994, les articles dans les journaux internationaux devinrent de plus en plus équilibrés. Une motion plutôt maladroite du Parlement européen en faveur des Touaregs donna l'occasion au gouvernement de lancer une campagne visant à discréditer la rébellion, jouant sur le sentiment de culpabilité des Occidentaux et sur leur peur du militantisme islamique. L'extrémisme de Zahaby illustre en partie son

besoin de se montrer dur pour garder une certaine crédibilité auprès des pays donateurs arabes et de l'aile militaire du FIAA.

La guerre était désormais déclarée entre les mouvements du MFUA. Le coup le plus impressionnant fut l'assassinat par un commando de l'ARLA du plus respecté des officiers MFUA, le colonel Bilal Saloum du MPA. C'était un Targui noir qui ne parlait pas le français. Son calme et sa renommée militaire dans la Légion islamique libyenne en avaient fait l'élément le plus en vue (le symbole) de la Commission de suivi du cessez-le-feu. Bilal était un bon officier et un homme de paix. L'assassinat de Bilal déclencha une guerre entre le MPA et l'ARLA, dont le MPA sortit victorieux et désormais seul maître de la région de Kidal. Réfugié à Taikaren, fief du FPLA, l'ARLA sollicita les bons offices du FPLA pour signer un traité de paix avec le MPA. L'erreur de l'ARLA avait été de se présenter comme un mouvement de libération des Imghads, visant non seulement à mettre fin à la domination des Ifors de Kidal, mais aussi à réécrire l'histoire pour présenter les Imghads comme les seuls vrais Berbères quelque peu anti-musulmans. L'ARLA aussi avait donc sous-estimé la force des liens de voisinage. Plusieurs ressortissants de l'Adghagh préféraient se joindre à leurs voisins Hoghas. Les Imghads de l'Adghagh, de Gao, du Gourma, de l'Ouest de la région de Tombouctou étaient trop éloignés les uns des autres. Par ailleurs, leurs statuts n'étaient pas identiques : sans doute dominés dans l'Adghagh, les Imghads étaient plutôt suzerains à Marsi, Gossi ou Séréré.

Confrontée à cette période de turbulence, l'armée malienne réagit avec excès. C'était déplorable mais compréhensible, vu le grondement de l'opinion publique contre les rebelles et l'accroissement de la menace de violence qui pesait même sur les forces de sécurité. Mal dirigés et mal équipés, les soldats du Sud n'étaient pas préparés à combattre une guérilla du désert. Il n'y a pas un seul leader politique qui ait cru à la possibilité d'une victoire militaire. Les commandants de l'armée les plus sages avaient toujours avancé avec discrétion que la victoire militaire était impossible. Devant affronter des attaques nocturnes et un ennemi invisible, on comprend que les simples soldats devenaient convaincus — à tort — que les rebelles étaient soutenus par l'étranger, les ONG, les projets de développement, et par toute personne appartenant aux ethnies touarègue et arabe. Dans cette ambiance de psychose, ils tuèrent beaucoup de civils innocents.

Petit à petit, la violence remplaça le dialogue. L'armée regroupa 17 Arabes à Gossi et les fusilla. Ils étaient en grande partie du clan Rgagda.

Selon les rumeurs, ces Arabes auraient été donnés par des informateurs de Bamba, avec lesquels les Rgagdas entretenaient normalement d'excellentes relations. Le 2 juillet 1994, des rebelles armés du FIAA pénétrèrent à Bamba et tirèrent sur la foule rassemblée sur la place du marché. Il y eut des douzaines de victimes. Parmi les incidents les plus notoires, en octobre 1994, une unité de l'armée assassina, à Niafunké, le consul de Suisse, Jean-Claude Berberat avec ses deux collègues Amadou Gouro Sidibé et Almoubarek ag Alleyda. La vérité sur ce meurtre se fera bien un jour. Était-ce le manque de compréhension de la vocation d'un projet de développement ? Était-ce la cupidité parce que le Suisse devait transporter une grosse somme d'argent ? Était-ce une histoire de vendetta personnelle contre l'un ou l'autre des trois hommes ? Était-ce la rancune de la hiérarchie urbaine de Niafunké pour des projets que les Suisses auraient financés ou refusés ? Il faut retenir de ce regrettable événement que cet assassinat ne constituait qu'un acte parmi tant d'autres en cette période de violence injustifiée qui mettait en péril l'instauration d'un État de droit. Au cours du même mois eut lieu le massacre de plus de 60 Kel Essouk au camp du marabout Anara, à Gao... suivi de la fuite de tout le clan au Niger. La mort de Berberat fit la une des médias internationaux ; celle d'Anara propagea une onde de choc dans tout le Sahara.

En dépit de leur extrême faiblesse, le Chef de l'État et le Premier ministre avaient adopté une position commune de fermeté vis-à-vis de l'armée. Ils ne pouvaient imposer la discipline à la coordination des sous-officiers et hommes de rang pas plus qu'ils ne contrôlaient les rebelles.¹² Incapables de prendre des mesures plus vigoureuses pour stopper la violence, AOK et IBK ne cessaient néanmoins de réaffirmer que la solution se trouvait dans le Pacte national. Le Premier ministre se rendit à Bamba après le massacre et sa visite fut largement couverte par la presse. Il présenta ses vives condoléances aux habitants de Bamba, promit de châtier les auteurs du forfait, installa un détachement militaire chargé de la protection de la bourgade et ses environs, mais, aussi, dénonça fermement l'esprit de vengeance du MPKG et d'une certaine opinion publique malienne. Il insista

¹² Le Ministre des affaires étrangères expliqua au journaliste Keller du *Tages Anzeiger Magazin* au début de l'année 1995 que si le Gouvernement avait essayé d'arrêter les assassins de Berberat, il y aurait eu un coup d'État militaire. Un "syndicat" des sous-officiers avait eu le loisir de prospérer au cours de la Transition, au détriment de la discipline militaire. Le ministre Boubacar Sada Sy eut le mérite de mettre fin à cette situation (chapitre 4.1).

sur le fait que le MPGK ne pouvait être accepté que comme un mouvement pour la promotion de la culture songhoy, qu'aucun mouvement armé ne pouvait être toléré dans un État de droit.

AOK et IBK élargirent le débat démocratique et cherchèrent à guider l'opinion publique. Les Concertations régionales eurent lieu entre août et septembre 1994. La fermeté du Gouvernement malien prévint le rejet du Pacte national par le public malien. Des 17 réunions de concertation, il ressortit un consensus national en faveur d'un traitement équitable pour toutes les populations du Nord, ce qui renforça la position du Gouvernement et ouvrit la voie aux partisans de la paix pour lancer le processus de consultation et de mobilisation de la société civile. Parmi les tout premiers à prendre cette initiative figure, le regretté Alhero Touré, chef du village de Bourem, qui parvint à réunir tous les chefs nomades locaux, les chefs du MFUA et du MPGK. Semblable mérite peut être attribué à Aroudeyni ag Hamatou de Menaka. Chaque chef local accepta la responsabilité de faire régner la paix dans sa propre contrée. Comme nous le verrons au chapitre 4, la société civile commençait à prendre le dessus.

3.6 1995 : consolidation de la paix à travers la société civile

Vers la fin de 1994, le Gouvernement se sentit assez fort pour faire un remaniement du haut commandement de l'armée, notamment par la nomination du colonel Siriman Keita comme chef d'état-major et le transfert du Commissaire au Nord au poste d'Inspecteur général des forces armées. Petit à petit, toutes les unités militaires qui auraient été caractérisées par un manque de discipline ou un usage exagéré de la force furent transférées à d'autres régions. D'autre part, le commissaire de police Mahamadou Diagouraga remplaça Bréhima Siré Traoré en qualité de Commissaire au Nord. Ce dernier observera plus tard que "celui qui conduit la paix ne doit pas mettre en place la suite. Mon départ a été une bonne chose. Cela a libéré les esprits des rebelles." L'acte le plus significatif fut la nomination de feu Boubacar Sada Sy en tant que Ministre de la défense. Il eut le courage et la personnalité de rétablir une certaine discipline dans l'armée et de lui faire respecter l'autorité civile. Il a su amener l'armée à se démarquer d'éléments non républicains qui continuaient d'ambitionner le pouvoir politique resté

entre leurs mains pendant près de 23 ans et qui utilisaient la crise du Nord pour déstabiliser les nouvelles institutions démocratiques.

Ainsi, l'année 1995 commença avec une nouvelle équipe et un débat ouvert. Un groupe informel commença à travailler dans l'entourage du nouveau Commissaire au Nord, avec l'appui du nouveau Coordonnateur résident des Nations Unies, le Norvégien Finn Tore Rose, qui arrivait d'Algérie. Il avait une bonne perception des implications géopolitiques de la paix au Nord Mali et sut en faire bénéficier les autres agences de développement.

La violence prit fin en 1995. Le FPLA restait engagé dans la poursuite d'une solution. Après la victoire du MPA sur l'ARLA, seul le FIAA restait récalcitrant. Ses dirigeants devaient reconsidérer le meilleur moyen de gérer les scissions dans leurs troupes armées et de réagir aux déclarations de Zahaby dans les médias (RFI surtout). Finalement, Zahaby s'en alla au service des Nations Unies à Haïti, et les autres dissidents disparurent dans les camps de réfugiés en Mauritanie. Le 8 juin 1995, les dirigeants du FIAA firent une déclaration à la presse en Libye, annonçant leur volonté d'adhérer au processus de paix.

Il restait le problème du dialogue avec le MPGK. Le capitaine Maïga accorda une interview télévisée dans laquelle il déclara avoir fondé le MPGK sans visée raciste. L'interview prouva entre autres qu'il y avait des Touaregs actifs dans son Mouvement, qui n'était rien d'autre qu'une révolte des populations riveraines du Nord contre les pillages, les meurtres, et l'insécurité générale causés par le MFUA. Le Gouvernement ne voulait pas que cette interview passe à la télévision malienne parce qu'il considérait Maïga comme un déserteur, même si très peu de militaires le percevaient comme tel. Mais l'interview fut visionnée en privé par les médias et donna lieu à des articles qui montraient un tout autre visage des événements du Nord. Lorsque certains fonctionnaires des Nations Unies à Bamako eurent réalisé que la cassette vidéo apportait une ouverture au dialogue et à la négociation, ils en financèrent discrètement la diffusion. C'est grâce à cette vidéocassette que Zeidane ag Sidalamine du FPLA et le Commissaire au Nord décidèrent de prendre contact personnellement avec le capitaine Maïga. En tant que membre du clan Chamanamas, Zeidane était beaucoup plus proche des Songhoys que les leaders du MPA à Kidal. Le FPLA avait le sentiment que le Gouvernement préférait le MPA, ce qui était compréhensible vu l'attitude précédente de refus catégorique de Rhissa ag

Sidi Mohamed à l'époque du Pacte national. L'initiative de Zeidane envers le capitaine Maïga remit le FPLA en tête de peloton.

Les discussions menèrent à une plus large interprétation du paragraphe du Pacte qui voulait que le Gouvernement malien recrute le plus grand nombre possible de personnes du Nord dans l'administration publique. Plus tard, le Président Konaré décida d'intégrer des membres du MPGK aussi bien que ceux du MFUA signataires du Pacte et des accords d'Alger, même si les statistiques ne montrent aucune sous-représentation songhoye dans l'administration, ni dans l'armée. Le MPGK posait un double problème au Président : d'une part il réclamait en tant que mouvement l'égalité et le droit aux privilèges et, d'autre part, il était devenu un atout important dans les mains de certains partis politiques ayant une audience au Nord.

Le FPLA et le MPGK signèrent le 11 janvier 1995 les importants Accords de Bourem. Les Accords furent conclus grâce aux discussions suscitées entre les leaders par la cassette vidéo des Nations Unies et grâce à la dynamique de paix mise en route par les Aînés de Bourem. D'autres réunions similaires eurent lieu, telle la réconciliation d'Inekar orchestrée par le commandant de cercle de Menaka entre le FPLA et les communautés nomades Imajarem et Dawsahak (dont certaines s'étaient ralliées au MPGK). D'autres suivirent, ainsi que nous le décrivons au chapitre 4.5.

Les autorités ne restaient pas inactives. Le Président souhaitait laisser le champ libre à la société civile pour qu'elle participe à la réconciliation et à la consolidation de la paix. Par ailleurs, le Gouvernement malien sollicitait l'appui du PNUD et de la communauté des donateurs pour une diplomatie de la paix. La Table ronde des donateurs à Genève en novembre 1994 fut suivie par celle de Tombouctou en juillet 1995. Toutes deux avaient pour but de convaincre les partenaires du Mali de la cohérence de la stratégie employée par le Gouvernement malien pour le processus de paix : il s'agissait moins de solliciter des fonds que d'obtenir un soutien ferme pour la phase suivante de consolidation de la paix et de développement. La rencontre de Tombouctou avait une signification symbolique spéciale, elle prouvait que la violence avait régressé, au point que les donateurs pouvaient se réunir sur le théâtre même du conflit.

Après la rencontre de Tombouctou, le Coordonnateur résident des Nations Unies, conjointement avec le Département des affaires politiques des Nations Unies (partenariat qui a eu un impact considérable sur la communauté des donateurs), mit sur pied un Fonds spécial (*Trust Fund*) pour

le maintien de la paix dans le Nord, plus particulièrement pour la réinstallation des ex-combattants. C'est la source des fonds du PAREM, que nous présentons au chapitre 5. Vers la fin de l'année 1995, l'effet cumulatif d'une multitude de réunions communautaires avait placé la société civile aux commandes du processus de paix. Une grande partie des combattants armés s'était présentée dans les quatre cantonnements établis à cet effet et avait rendu les armes. Ce sont ces armes qui ont été brûlées le 27 mars 1996 dans la Flamme de la paix.

3.7 1996-1999 : vers une consolidation de la paix

Vers le début de l'année 1996, les ex-combattants quittaient les sites de cantonnement pour suivre un entraînement militaire (voir chapitre 4.6). Entre-temps, des milliers de jeunes gens non armés (des "rebelles potentiels" pour reprendre l'expression d'un officiel des Nations Unies) se faisaient inscrire pour une réinsertion dans la société, conformément aux quotas négociés par chaque mouvement. La collaboration entre le FPLA et le MPKG était si bonne que des rumeurs circulaient selon lesquelles le FPLA — qui n'avait jamais eu un grand effectif — aurait atteint son quota grâce aux noms empruntés au MPKG. Parmi ces noms figurait même un certain nombre de femmes. Cette représentation des femmes était très utile, car le problème de la paix est avant tout un besoin d'investissements réels dans le Nord, de compensation pour les années de marginalisation économique. Or personne n'en a plus besoin que les femmes, plusieurs d'entre elles étant veuves et ayant des enfants à charge. En effet, l'expérience a montré que les femmes font un meilleur usage des fonds investis que leurs compagnons masculins, et nous avons vu que ce sont les femmes qui sont les plus intimement associées à la paix dans la société malienne.

Vers la fin de 1995, le *Trust fund*, Fonds spécial des Nations Unies, recevait ses premières contributions ; elles furent aussitôt affectées au programme PAREM au profit des ex-combattants. Nous reviendrons sur ces développements dans les chapitres à venir. Le PAREM semble avoir eu un succès étonnant dans le financement et le fonctionnement des projets des ex-combattants. Le temps montrera si ces projets ont assuré la prospérité ou

seulement le maintien vital de leurs promoteurs et combien de ces jeunes gens auront des difficultés à s'installer dans une vie civile stable.

Au cours du premier semestre 1996, le HCR a engagé une politique dynamique pour la réinstallation des réfugiés. Sa concentration initiale sur la population des camps a cédé la place à une nouvelle préoccupation concernant les zones de réinstallation. Le HCR s'était rendu compte que les réfugiés semi-nomades qui possédaient du bétail, avaient un plus grand besoin d'eau que de moyens de transport. Des contrats furent signés avec les ONG ayant l'expérience du terrain pour creuser ou remettre en état les puits dans les sites de retour des réfugiés. Et le HCR devint la principale source de financement des actions visant la relance de l'économie du Nord Mali. Les autres sources de financement ne prenaient pas d'initiative. Elles prétendaient avoir engagé plus de 200 millions de dollars pour le développement de la zone (voir annexe 3), mais sur le terrain, en 1996-1997, quelques programmes seulement menaient des activités significatives : le Programme Mali Nord (financement allemand) dans la partie ouest de la région de Tombouctou qui faisait un énorme travail de réinstallation des populations déplacées ; le HCR à travers plusieurs exécutants dont certains malheureusement sans grande expérience ; le projet "minika" (financé par les Pays-Bas), qui le premier essayait à Ménaka l'approche "sécurité d'abord" ; le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) avec des ressources limitées, dans la vaste bande sahélienne jusque là négligée. Les Nations Unies se fixèrent comme objectif premier d'aider le Gouvernement malien à rétablir la sécurité au Nord Mali pour lever la menace de l'insécurité sur les 200 millions de dollars de projets, pour encourager les donateurs à apporter davantage de ressources. Sur les 12 millions de dollars demandés pour le Fonds spécial, 10 millions ont été trouvés permettant au PAREM d'atteindre ses objectifs.

1996 est l'année où la consolidation de la paix a été portée sur le devant de la scène politique. Sur l'initiative du Président malien, les Nations Unies ont financé et organisé toute une série d'activités sous-régionales dans l'intention de créer une atmosphère de paix et de collaboration. En octobre 1995, le processus de paix au Mali a été présenté à une consultation de haut niveau à New York, en présence des donateurs et de la plupart des nations ouest-africaines, sous la présidence du Secrétaire général des Nations Unies Boutros Boutros-Ghali.

En juin 1996, une conférence s'est tenue à Bamako sur les relations entre militaires et civils à l'issue de laquelle fut rédigée la première version du Code de conduite (reproduit en annexe 2). Les chefs des forces militaires maliennes ont compris que l'armée devrait jouer un nouveau rôle, que la sécurité du pays dépendait d'un ensemble de facteurs dont la démocratie et la bonne gouvernance, la bonne santé économique, le niveau d'éducation, les relations de bon voisinage, sans lesquels la force militaire est sans effet et ne peut même pas être.

Les dirigeants maliens — politiques et militaires — ont aussi compris qu'ils pouvaient devenir les leaders dans la consolidation de la paix au niveau de la sous-région. Le 27 mars 1996, les armes légères remises dans les cantonnements brûlaient dans la Flamme de la paix. Cette flamme, dans la vieille cité religieuse et universitaire de Tombouctou, illumina le processus de paix malien pour en faire un exemple aujourd'hui cité partout dans le monde. La paix malienne reflète la culture africaine parce que fondée sur la réconciliation intercommunautaire menant au désarmement et au cantonnement, sur une transition conjointe des militaires et des civils de la dictature à la démocratie, sur un modèle de société basé sur la décentralisation et le retour aux valeurs culturelles du consensus politique (mis en évidence par la conférence nationale de 1991, le Pacte national de 1992, les Concertations régionales de 1994). L'expérience malienne dépasse les frontières pour établir de nouveaux partenariats pour la coopération, le micro-désarmement et le contrôle des armes illicites. Au moment où l'économie globale oblige chacun à reconsidérer ses relations économiques, au lendemain de la dévaluation du franc CFA, l'intégration économique sous-régionale apparaît plutôt comme une voie réalisable vers l'idéal panafricain. Il est vrai que si le Nigéria, le Ghana et la Côte d'Ivoire ont un poids économique qui dépasse celui du Mali, le cas malien fondé sur l'histoire et le capital social peut pourtant constituer un exemple.

Une deuxième dimension s'ouvrit à la conférence organisée par l'UNIDIR en novembre 1996 avec les discussions sur le contrôle des armes légères en Afrique Occidentale et la proposition d'un moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères. Bamako abrita des discussions au niveau ministériel sur le sujet en novembre 1996 et encore en mars 1997. Les diplomates maliens continuaient d'en débattre avec leurs voisins, avec l'encouragement des Nations Unies. Les Nations Unies portèrent cette affaire à l'attention du consortium des pays

exportateurs d'armes à feu, ce qui donna lieu à l'Arrangement de Wassenaar qui reçut l'appui des pays membres. Finalement le Mali porta le moratoire devant la CEDEAO en 1998, et les 16 États membres le signèrent le 31 octobre 1998 à Abuja. Le moratoire sera bénéfique à tout le monde, sauf aux vendeurs d'armes.¹³ Une armée a un plus grand besoin de progrès économique et de paix sociale que d'armes et de munitions, car la violence engendre la violence : lorsque les forces de sécurité sont armées, le camp adverse fait un plus grand usage des armes. Le grand défi pour la société ouest-africaine, c'est de mettre un terme au cycle infernal de violence qu'on voit au Libéria, déjà exporté en Sierra Leone, et qui risque de se répandre dans toute la sous-région. Si les services de douanes et de police collaboraient aux frontières, la prolifération illicite d'armes connaîtrait une régression certaine. Pour augmenter leur efficacité, les services de sécurité ont besoin de véhicules, de carburant et de communications radio, plus que d'armes à feu. Il leur faut aussi de bons salaires, une bonne formation, de même que l'appui et le respect des communautés qu'ils cherchent à protéger. Ils n'ont besoin d'armes pour maintenir l'ordre que lorsque le mode de vie habituel de la société a chancelé. Imposer l'autorité de l'État par les armes est le signe d'un échec social. C'est un message que les militaires ouest-africains n'ont pas tous compris.

Tous ces éléments furent amplement débattus lors de la Semaine de la paix qui célébrait, du 24 au 28 mars 1997, l'anniversaire de la Flamme de la paix de Tombouctou. Des personnalités d'ordre international ont rendu hommage au processus de paix : le Président Rawlings du Ghana était à Tombouctou en mars 1996 ; le président Henri Konan Bédié a coprésidé les cérémonies de mars 1997 où le Directeur général de l'UNESCO, Federico Mayor prononça un discours mémorable. Les activités de consolidation de la paix ont un impact positif sur l'image extérieure du Mali et contribuent à étendre sa renommée. Le message a été porté à l'étranger, notamment par le Président Konaré, en novembre 1996 à Paris, dans sa contribution à la cérémonie du 90^e anniversaire de Léopold Senghor et en avril 1998 à Oslo (voir annexe 2). Le Ministre malien des Affaires étrangères Dioncounda Traoré au sommet de l'OUA de juin 1997 à Harare et son successeur Modibo Sidibé ont amené le moratoire devant la CEDEAO. Enfin, Amadou Toumani Touré (ATT) sillonne le monde en expliquant l'expérience réussie du Mali

¹³ Nous reviendrons sur le Moratoire au chapitre 7.7 et dans l'annexe 2.

dans le domaine de la paix, montrant comment une transition pacifique vers la démocratie pouvait être menée, et en apportant ses talents de médiateur à la résolution des problèmes difficiles tels que la mutinerie en République centrafricaine vers la fin de l'année 1996.

Fin 1998, le Mali est l'un des partenaires privilégiés des Nations Unies pour la paix. La paix durera-t-elle ? La réponse à cette question est en grande partie d'ordre économique. Elle dépend de la décentralisation et de la bonne gouvernance, de la pluviométrie annuelle et des crues du fleuve et des stratégies adoptées par les bailleurs de fonds pour appuyer la société civile malienne, l'économie sociale, et la relance du Nord.

Malgré sa renommée internationale, le Mali débuta l'année 1997 sous de mauvais auspices. Il y eut 30 vols de véhicules dans le Nord au courant de l'année 1996 ; or neuf avaient déjà été perpétrés pendant les deux premiers mois de 1997. Le 25 mai 1997, le délégué du HCR à Kidal, Martin Buccumi, fut enlevé et battu. Le lendemain de l'enlèvement de Martin, un véhicule de CARE Mali fut volé à Kidal. Ce manque de respect de la loi est un défi non seulement pour les forces de sécurité mais aussi pour les partenaires au développement. Les vols de véhicules et autres actes de banditisme montrent la nécessité, l'urgence de relancer l'économie. Il ne peut y avoir d'activités de développement dans l'insécurité et il ne peut y avoir de paix durable sans développement. Aussi, les uns et les autres — particulièrement les partenaires au développement — devraient comprendre que le rétablissement d'un minimum de sécurité est un coût du développement qu'ils devraient payer en appuyant les forces de sécurité et les efforts de la société civile en matière de prévention et règlement pacifique des conflits. Ils devraient aussi comprendre que chaque accalmie doit être utilisée pour apporter des réponses aux causes profondes de l'insécurité, à la frustration face aux besoins économiques et politiques essentiels. Dans un cas comme dans l'autre, la participation effective et la responsabilisation des populations sont primordiales. La clé du succès peut bien être l'organisation et la mobilisation des femmes et des associations féminines en faveur de la paix. Les femmes sont les épouses et les sœurs, et par-dessus tout les mères de ceux qui brandissent les armes. Elles peuvent ramener à la raison les ex-combattants du côté des rebelles, comme elles devront participer à l'éducation et à la formation des forces de sécurité, gardiennes de la gouvernance démocratique malienne. Nous croyons que c'est de la mobilisation des énergies féminines que naîtra une paix réelle et durable.

Les élections de 1997 apportèrent des risques supplémentaires d'instabilité, les municipales de 1999 en feront autant. En mai 1997, le président Alpha Oumar Konaré fut réélu pour un second et dernier mandat de cinq ans, avec 85 % des suffrages exprimés. L'opposition politique lui permettra-t-elle de poursuivre sereinement le processus démocratique, de développer la stratégie de décentralisation ? Les dirigeants politiques maliens auront-ils suffisamment de maturité pour promouvoir la réconciliation nationale ? Les partis d'opposition africains ont souvent montré des réticences à assurer des fondations solides pour le jeu politique, à élaborer des politiques alternatives tout comme les partis au pouvoir encouragent rarement le débat ouvert et l'existence d'une opposition contradictoire. Il est indéniable que les élections de 1997 furent mal organisées. Les législatives d'avril 1997 furent sagement annulées par la Cour constitutionnelle. Elles furent reprises en juillet et leur résultat reçut la sanction de la Cour malgré les boycotts des partis d'opposition radicale. L'Alliance pour la démocratie du Mali (Adema) gagna 130 des 147 sièges de l'Assemblée Nationale ; les 17 autres allèrent à des partis alliés de l'Adema ou à l'opposition modérée. Déchirés par des dissensions internes, les partis radicaux n'auraient probablement remporté que quelques sièges. *Le Monde diplomatique*¹⁴ faisait observer que parmi les principaux partis d'opposition maliens, deux avaient déjà détenu le pouvoir dans le passé : l'Union soudanaise-Rassemblement démocratique africain (US-RDA) de Modibo Keita (dont le candidat aux présidentielles de 1997, Seydou Badian Kouyaté, écrivain et poète, avait été ministre de Modibo dans les années 1960) et le Mouvement patriotique pour le renouveau (MPR) de Choguel Maïga dans la mesure où il se proclame héritier de l'UDPM de Moussa Traoré. Ni l'une ni l'autre formation politique n'ont un passé démocrate, mais les électeurs maliens auraient pu choisir en comparant leur gestion du pouvoir à celle de l'Adema si elles n'avaient pas décidé de boycotter les élections. La politique et le désordre à Bamako favorisent l'instabilité. Mais le banditisme demeure préoccupant. La culture de la violence armée n'est pas morte. La véritable construction de la paix ne fait que commencer au Mali ; cela dépendra beaucoup des partenaires au développement du Mali, de l'enthousiasme avec lequel ils accepteront d'investir dans des projets de

¹⁴ Voir les quatre pages du Supplément sur le Mali dans *Le Monde diplomatique* de mai 1997.

développement des communautés à la base. Si les donateurs sont trop lents, s'ils ne financent que des projets de prestige sans lendemain, le travail laborieux des uns et des autres au cours de ces dernières années sera caduc.

Ce chapitre a retracé de manière chronologique l'histoire des années de violence au Nord Mali. Nous avons décrit comment la révolte initiale contre un régime despotique s'est transformée en une suite de querelles internes entre factions touarègues ou arabes dont la violence a perdu la sympathie des populations. Des négociations patientes ont permis la signature du Pacte national de 1992, mais n'ont pas instauré une paix durable. La violence a failli détruire la jeune démocratie de la III^e République quand l'armée et les mouvements perpétreraient des massacres dans le Nord. Les capacités maliennes de négociation et de réconciliation se sont avérées plus fortes que les démons de la violence, mais les actes de banditisme nous rappellent combien la paix est fragile, même trois ans après la Flamme de la paix. Il faut mobiliser les investissements nécessaires pour consolider la paix et relancer l'économie du Nord. Il faudra également mobiliser le capital social malien qui a contribué à construire la paix. Dans le prochain chapitre, nous décrivons comment les communautés maliennes ont réussi à désamorcer la violence et à ramener la paix.



En présence des vérificateurs de l'ONU — le général Henny van der Graaf de l'UNIDIR à Genève et Monsieur Prvoslav Davinic, Directeur du Centre pour les affaires de désarmement à New York — des soldats de l'armée malienne versent de l'essence sur la pyramide d'armes.



Le Président malien Alpha Oumar Konaré, debout devant son hôte d'honneur John J. Rawlings, Président du Ghana, reçoit de la main du général Henny van der Graaf un document certifiant que l'on pourra incendier sans danger les armes de la pyramide.

Chapitre 4

Désarmement et construction de la paix

Quand la barbe du voisin brûle, cherche de l'eau pour mouiller la tienne.
(Proverbe songhoy-djerma-haoussa)

La décentralisation a joué un rôle très important dans le processus de paix au Nord Mali¹, et différents acteurs ont contribué à rétablir le calme : les autorités politiques et leurs partenaires, mais aussi les leaders de la société civile. Ce chapitre présente toute une variété de mécanismes qui ont contribué à ramener la paix. Il est vrai qu'avant de consolider la paix, il faut la construire en cherchant des solutions aux causes profondes du conflit, par le rétablissement de la volonté de vivre ensemble, par la conception d'un avenir commun. Notre proverbe souligne que nous partageons nécessairement les problèmes de nos voisins, leurs préoccupations sont les nôtres. La construction de la paix requiert le dialogue entre les communautés, entre les institutions civiles et militaires, avec les partenaires au développement ; elle dépend de la réintégration dans leur communauté de ceux qui ont consenti à déposer les armes et qui ont ensemble contribué à éviter la guerre civile. Nous avons identifié six aspects essentiels du processus de paix au Mali : 1) l'amélioration des relations entre les militaires et les populations civiles ; 2) une médiation discrète par des personnalités nationales et internationales ; 3) la décentralisation de la gestion du conflit ; 4) la réconciliation par la société civile ; 5) le désarmement et la démobilisation des ex-combattants ; 6) l'appui

¹ Le projet UNRISD sur les sociétés déchirées par la guerre a relevé un seul point commun dans les différents pays où la recherche a eu lieu : la demande d'une plus grande décentralisation politique (UNRISD, 1998).

à la réintégration des ex-combattants. Prises ensemble, ces caractéristiques constituent un modèle qui pourrait inspirer la construction de la paix ailleurs.

4.1 Relations entre civils et militaires dans une démocratie

Au sortir d'un régime militaire despotique, le Gouvernement de transition a accordé la primauté à l'amélioration des relations entre civils et militaires : c'est l'une des raisons principales de la réussite du processus de paix malien. En fait, l'effort soutenu d'amélioration des relations entre civils et militaires, commencé au lendemain des événements sanglants de mars 1991, se poursuit à l'heure actuelle car il est vital d'instaurer et de maintenir un climat de confiance envers l'institution militaire afin qu'elle puisse jouer le rôle qui lui incombe dans une démocratie.

En 1968, le président Modibo Keita a été arrêté par un groupe de jeunes officiers, dont son successeur Moussa Traoré. Les militaires réussirent à changer le régime mais n'apportèrent aucune amélioration. Il avait fallu 23 ans pour que le Mali mette fin au régime de Moussa Traoré, le 26 mars 1991, et 15 autres mois pour voir l'investiture, le 8 juin 1992, du premier président démocratiquement élu. Pour comprendre la rancœur de certains Maliens à l'endroit des militaires, il faut prendre en considération les 23 années de régime militaire, les quelque 300 victimes de la répression à Bamako entre janvier et mars 1991, ainsi que les trop nombreuses victimes de la violence dans le Nord ; la jeunesse malienne perçoit donc le 26 mars 1991 comme le jour de la libération.

Les militaires dans le Nord se sentaient libérés pour une raison différente. Un sous-officier nous a confié que les conditions de vie des soldats dans le Nord étaient tellement lamentables qu'une mutinerie semblait imminente ; elle a été évitée grâce à la signature du Pacte national. La nourriture était insuffisante, les uniformes et les autres équipements manquaient. Les salaires, dérisoires, étaient toujours en retard. La garnison de Tessalit était restée trois mois sans être payée. L'armée vivait si lamentablement que certains soldats étaient prêts à rallier les rebelles, à la recherche d'une hiérarchie plus efficace. Leurs officiers supérieurs vivaient à Bamako, se contentant de recevoir les rapports. L'autorité était déficiente, l'entraînement manquait et le moral était

au plus bas vers la fin de la dictature de Moussa Traoré, ce qui explique les innombrables bavures dont l'armée était accusée.

Quelques jours après la chute de Moussa Traoré, les Maliens découvrirent l'affreuse réalité de la vie dans les casernes. Amadou Toumani Touré (ATT) promena les caméras de la télévision à travers les divers camps militaires et la population civile put voir que si certains officiers supérieurs de l'ancien régime s'étaient enrichis, les soldats ordinaires partageaient la misère du reste de la population. Ces soldats étaient des citoyens maliens à part entière ; leurs mères, sœurs et frères avaient participé aux manifestations réclamant des élections démocratiques. C'est ce qui avait poussé l'armée à arrêter Moussa Traoré et à mettre un terme à son régime répressif. Pour citer ATT : "L'institution armée avait été utilisée par un homme — ou par un système — mais elle ne peut pas être opposée à la nation. À un certain moment, il fallait arrêter de diaboliser l'armée."

La présidence collégiale du CTSP était elle-même le symbole de la réconciliation nationale. Elle était composée des représentants de toutes les forces armées et de toutes les composantes importantes du mouvement démocratique (y compris deux représentants des mouvements du Nord). L'armée eut le mérite de chercher à panser les blessures de la nation. Il était clair cependant que beaucoup restait encore à faire : au début de la Conférence nationale, en août 1991, un officier subalterne, "qui n'avait commandé personne et qui n'avait tué personne", prit la parole et, au nom de toutes les forces armées, fit une déclaration de regret, demandant pardon pour les vies perdues sous le régime de Moussa Traoré.

Lors du procès pour crimes de sang 18 mois plus tard, on s'attendait à ce que l'ancien dictateur fasse de même : qu'il s'excuse et demande pardon. Cela aurait été une attitude digne dans la culture sociale malienne. Mais il n'en fit rien. Moussa Traoré et trois autres dirigeants militaires furent condamnés à mort ; par la suite la peine a été commuée en détention perpétuelle. La décision politique et juridique était de faire porter la responsabilité des violences à ceux qui donnaient les ordres : les Ministres de l'intérieur, de la défense, le chef d'état-major de l'armée. Aucun corps, aucun civil ne devait être tenu pour responsable ; c'était une contribution à la rédemption nationale. Certains groupes minoritaires ont tout tenté pour que les responsabilités soient partagées à une plus large échelle. Ces groupes obtinrent des gestes symboliques — le

premier pont de Bamako sur le Niger fut rebaptisé “Pont des martyrs” — mais il ne leur a pas été permis d’entraver la réconciliation entre civils et militaires.²

Dans le Gouvernement de transition, quelques ministères ont été confiés à des militaires. Les gouvernements successifs de la III^e République ne comptaient pas d’autres militaires que Modibo Sidibé, officier de police et juriste, longtemps Ministre de la santé, et depuis 1997 Ministre des affaires étrangères, et le colonel Sada Samaké, Ministre de l’intérieur. En effet, dès le premier gouvernement de la III^e République, le Ministère des forces armées a été confié à un civil pour signifier la volonté de soumettre l’institution militaire à l’autorité politique légitime. Plus tard un civil, Boubacar Sada Sy, précisa le statut juridique de l’armée, restaura la discipline, améliora les conditions matérielles et la dota d’un bureau de presse actif. Il fit preuve d’une fermeté exemplaire face à la coordination des sous-officiers et hommes de rang qui faisait fi de la hiérarchie militaire et face aux élèves de l’École de gendarmerie en grève. Il sut aussi ouvrir des perspectives sous-régionales et africaines à l’armée malienne. Ainsi, dans la mesure de ses moyens, le Mali a contribué aux missions internationales de maintien de la paix (en collaboration avec les Nations Unies au Rwanda et à Haïti et avec l’ECOMOG au Libéria). Cela permit aux soldats et surtout aux officiers maliens d’améliorer leurs compétences professionnelles, de se former et de bien comprendre le rôle de l’armée dans une société démocratique.

La promotion d’un État de droit requiert des forces armées et de sécurité bien formées, disciplinées et motivées par des perspectives d’épanouissement personnel et social. Une armée sans formation adéquate — formation technique mais aussi civique pour juger la cause qu’elle défend, et politique pour apprécier la pertinence du choix de l’usage de la force — et mal équipée correspond à une bande de mutins et petits chefs de guerre. Il est donc important que les forces armées retrouvent leur dignité et se réconcilient avec

² L’un des derniers actes de la première Assemblée nationale élue de la III^e République, avant sa dissolution début 1997, a été de passer une loi d’amnistie générale. Les crimes commis contre les étrangers avaient été exclus, certainement pour ne pas gracier les coupables du meurtre du consul suisse Jean-Claude Berberat. La considération “juridique” européenne qui préconise un procès ne tient pas entièrement compte du poids de la paix, de la nature du capital social africain, ni du processus malien de reconstruction d’un consensus national. La responsabilité de la répression est attribuée à quatre responsables pour éviter d’incriminer les cadres moyens pour certains incidents particuliers. Nous croyons que notre ami Jean-Claude aurait compris et appuyé cet esprit de réconciliation nationale et de recherche de la paix.

le peuple, d'autant plus que la décentralisation et la gestion démocratique du pays exigent le déploiement de ces forces dans toutes les communes rurales.

Le partage de l'information, un facteur essentiel pour la compréhension mutuelle, est également un élément important pour l'amélioration des relations entre civils et militaires. Après le décès tragique de Boubacar Sada Sy dans un accident de voiture, son ancien collaborateur et ami Mamadou Ba, fraîchement nommé Ministre des forces armées et le Premier ministre Ibrahim Boubacar Keita redoublèrent d'efforts pour mieux informer les militaires sur les problèmes majeurs du pays. De même ils dévoilèrent aux civils les difficultés, les contraintes et les potentialités de l'institution militaire. Les forces armées et de sécurité cessèrent d'être muettes lorsque leur bureau de presse devint un organe actif de dissémination de l'information au sein de l'armée et hors d'elle. Le service de presse visita toutes les garnisons, diffusant des informations sur le Pacte national, notamment sur la question de l'intégration des ex-rebelles dans les corps en uniforme, collectant d'autres informations en vue de leur publication dans *Frères d'armes*, un journal très professionnel.³ Les contraintes budgétaires du MFAAC en gênaient malheureusement la publication régulière. Le chef du bureau de presse, le commandant Abdoulaye Coulibaly avait activement participé aux réunions de la cellule de communication du Commissariat au Nord, aux côtés des représentants d'autres médias étatiques ou privés. Il sollicita et obtint du Commissariat au Nord des ressources pour assurer la couverture des événements importants du processus de paix, notamment l'intégration des ex-rebelles dans les corps en uniforme, du cantonnement à la fin des formations, afin d'organiser des caravanes de sensibilisation et d'information dans les différentes régions.

La cinquième édition du journal *Frères d'armes* publia une interview de Zeidane ag Sidalamine, encore Secrétaire général du FPLA, sous le titre : "La paix est mon credo". Zeidane martelait : "Je suis un Noir, un Noir authentique. Qui n'est pas noir au Mali ? Moi je le suis ! Tout ce que je sais, c'est que nous sommes tous des Maliens et nous sommes décidés à relever le niveau de notre population. Cette haine entre Noirs et Blancs est dépassée !" (1994, p. 15). Ce numéro contenait un rapport sur les négociations de juin 1994 à Tamanrasset où le Ministre des forces armées et des anciens combattants avait conduit la délégation malienne. Une telle transparence dans le traitement de l'information

³ Le titre *Frères d'armes* a été remplacé par le titre *Clairon*.

apportait une donne positive à la fois aux négociations en cours et aux relations avec l'ensemble des forces en uniforme.

Le ministre Mamadou Ba améliora les relations entre les civils et les militaires en organisant une série de réunions au cours desquelles ses collègues du gouvernement abordèrent des sujets d'actualité avec tout le corps des officiers. Ainsi, des concepts tels que l'ajustement structurel étaient connus du grand public, mais peu de gens appréhendaient leur contenu. Le Ministre des finances et du commerce Soumaila Cissé présenta la position et les projets du gouvernement. Il expliqua aux officiers le déroulement des négociations avec le FMI et la Banque Mondiale. Ousmane Sy, chef de la Commission de décentralisation à la présidence, explora la philosophie et l'application de la politique de décentralisation, un sujet qui n'est pas facilement perceptible par les structures militaires. Le Ministre de l'éducation de base, Adama Samassekou, présenta la nouvelle école fondamentale (voir chapitre 6.2). Le Ministre décrit cette démarche comme la recherche d'une "interpénétration". Grâce à l'information et à l'implication dans le processus démocratique, les militaires se sentent moins isolés et participent plus au débat civil. Ils éprouvent moins de réticence lorsque les civils réclament à leur tour la participation aux débats concernant l'institution militaire.

Les Nations Unies ont facilité "l'interpénétration" en organisant à Bamako, en juillet 1996, un séminaire sous-régional centré précisément sur les relations entre les populations civiles et les militaires. Les débats ont parfois été passionnés mais toujours constructifs. Les uns et les autres en ont conclu que civils et militaires étaient tout autant responsables des coups d'État, de la présence de dictateurs et de la bonne gouvernance, que leurs rôles respectifs étaient complémentaires et nécessaires dans une société démocrate. Un projet de code de conduite des forces armées maliennes fut exposé au cours du séminaire. Il bénéficia des éclairages d'experts venus de pays voisins et d'institutions internationales. Une participante malienne, en tenue de combat et portant des galons de sergent, nous a confié qu'elle avait été surprise d'entendre des civils parler de l'armée avec autant d'expertise et de sympathie, des officiers expliquer si patiemment et presque gentiment les particularités de l'institution militaire : "J'ai beaucoup appris, j'ai rencontré des personnes intéressantes, mais surtout j'ai découvert mes officiers, mon armée, mon pays." Le ministre Mamadou Ba ne doute pas de l'utilité de tels séminaires. Il saisit toutes les opportunités pour envoyer ses officiers à l'étranger, persuadé que cette ouverture profitera à l'ensemble de l'armée malienne.

Revenons au code de conduite reproduit à l'annexe 2. Issu des débats durant le séminaire, enrichi de l'examen de plusieurs expériences à l'étranger, en Afrique du Sud notamment, le code insiste sur la nécessité pour les armées en Afrique de l'Ouest de "gagner les cœurs et les esprits" des populations civiles qu'elles servent et avec lesquelles elles sont appelées à vivre. Le séminaire s'est surtout penché sur les relations avec le pouvoir exécutif. Les parlementaires représentant la Commission nationale de défense à l'Assemblée nationale ont retenu que le code de conduite évoluera avec le temps et l'expérience, au fur et à mesure que son cadre constitutionnel et juridique se précisera. Le général Henny van der Graaf observe (1996, p. 23) :

L'élaboration des relations entre civils et militaires est partie intégrante du processus de paix au Mali mis en route par le Pacte national de 1992, mais fait également partie de l'approche d'assistance qui place la sécurité avant tout... Au cours du séminaire, il y eut un consensus général qu'un code de conduite sur les relations entre militaires et civils devrait non seulement assurer que les forces armées n'empiètent pas sur les libertés fondamentales qu'elles sont sensées protéger, mais aussi que le gouvernement ne se mêle pas à tort des affaires militaires qui sont l'apanage professionnel des gens en uniforme. Mais il a été souligné, d'autre part, que le contrôle civil sur les militaires ne peut s'exercer que dans la mesure où les civils possèdent une certaine expertise dans le domaine de la défense et de la sécurité.

Les pays fournissant une assistance technique aux forces armées et de sécurité africaines devraient tenir compte de cet immense besoin de formation. Au Mali, les Français apportent un certain encadrement à la gendarmerie. Par ailleurs, les Américains ont organisé un débat télévisé sur le thème : une armée dans un régime démocratique. Les satellites aidant, des officiers supérieurs américains à Washington répondaient aux questions d'officiers maliens réunis dans une salle de cinéma. Au-delà des impressions mitigées quant au côté *high tech*, les Maliens ont jugé le débat enrichissant pour la Grande Muette. De tels débats devraient aussi impliquer les simples soldats et les familles des militaires. Ce sont avant tout les femmes et les enfants qui font les frais du manque de discipline militaire, de l'ignorance du droit humanitaire et des droits de l'homme. Le rapport de Graça Machel au Secrétaire général de l'ONU en 1996 confirme nos propos sur les enfants victimes de la violence. La formation sur les relations entre civils et militaires devrait aussi toucher les épouses et les mères des soldats d'aujourd'hui et des recrues de demain.

La réconciliation entre civils et militaires prit un certain temps. L'année 1994 a été celle de tous les dangers. Le Mali ne devrait plus accepter que son

armée soit perçue comme une armée d'occupation par une partie de la population, ni tolérer la création de milices incontrôlées à cause de la léthargie du gouvernement face à l'insécurité. Il ne devrait plus jamais permettre à des militaires non républicains d'utiliser une crise comme celle du Nord pour refuser l'autorité légale et menacer les institutions démocratiques. Conscient de tous ces dangers, le Président Konaré prit l'initiative d'organiser les Concertations régionales pour que toute la nation — y compris les militaires — débattenne des problèmes majeurs du pays, en particulier ceux du Nord. Comme nous le soulignons au chapitre 4.4, aucune question n'a été éludée, ni les causes du problème, ni les principes fondamentaux de la nation. En filigrane, ce livre présente quelques-unes des réponses apportées par le peuple malien à ces différentes questions.

La lutte contre le banditisme est aujourd'hui source de rapprochement entre les civils et les militaires. Tous souhaitent juguler ce mal et restaurer l'autorité de l'État. L'intégration de ressortissants des régions du Nord dans les forces de sécurité devrait augmenter l'efficacité de celles-ci, à condition qu'elles disposent d'un minimum de moyens logistiques : radio, véhicules, chameaux... et du soutien des populations. La lutte contre le banditisme et contre la diffusion illégale des armes légères requiert un dispositif de sécurité intelligent et doté de moyens d'action adéquats.

4.2 Médiateurs officiels et non officiels

La médiation est un exercice étrange dont la réussite dépend souvent de l'art du médiateur de garder un profil bas, presque invisible. Il est rare que le compromis n'implique pas beaucoup d'acteurs jouant des rôles divers à des moments différents. Une médiation est toujours complexe. Celle de la construction de la paix ne fait pas exception.

Médiateurs nationaux

Les premiers médiateurs étaient des notables et cadres touaregs dont certains faisaient partie de la *nomenklatura* UDPM. Dès août 1990, certains d'entre eux, à Ménaka comme à Kidal, participaient aux patrouilles de l'armée malienne contre les "bandits armés" — pour sauvegarder leur statut qu'ils sentaient menacé par ces nouveaux héros au discours égalitaire et pour limiter

les dégâts causés par l'armée dans sa campagne de répression. Ils étaient "entre le marteau et l'enclume" : l'armée et l'administration ne leur faisaient pas pleinement confiance, les rebelles parlaient d'eux comme des "collabos", oppresseurs du peuple touareg. Ils se retrouvaient dans des situations délicates, voire pénibles, comme celle d'Attaher ag Bissada, chef des Idnames, dont le campement reçut la visite funeste d'un détachement militaire alors qu'il se trouvait à Kidal pour apporter son concours loyal aux autorités militaires. Attaher eut la force morale de surmonter la douleur de la perte des siens et joua un rôle important dans les négociations qui menèrent aux Accords de Tamanrasset. Au Président Moussa Traoré qui lui présentait ses condoléances, il déclara fermement : "N'en parlons plus ! Si je suis avec vous dans les négociations, cela signifie que nous devons regarder vers le futur et non le passé."

Il est impossible de nommer ici toutes les personnes de bonne volonté ; quelques exemples suffiront. Depuis les Accords de Tamanrasset, Iyyad ag Ghali qui déclencha les hostilités en 1990, réputé être un combattant rusé et intrépide, fut d'une constance exemplaire dans sa volonté de construction de la paix avec le Gouvernement malien. Zeidane ag Sidalamine a mis ses talents d'animateur au service de la paix. Lors de la cérémonie de la Flamme de la paix à Tombouctou le 27 mars 1996, il eut le redoutable honneur d'annoncer au peuple malien "l'auto-dissolution" du MFUA et du MPGK dont il était le porte-parole en cette occasion solennelle. Les observateurs mal informés, notamment une certaine partie de la presse malienne, ne voyaient en lui qu'un "rebelle" francophone trop loquace. Dans une interview accordée au journal *Frères d'armes*, Zeidane ag Sidalamine se décrit comme un homme de paix et explique qu'il n'a quitté son poste au projet AEN à Gossi qu'en 1994. En juin 1991, trois mois après la chute de la dictature, Zeidane décida de faire une tournée dans le désert pour examiner la situation et comprendre pourquoi le cycle d'attaques des rebelles et de représailles de l'armée continuait. C'était un acte de bravoure, car il était dangereux d'approcher les rebelles armés et imprévisibles, dont certains étaient d'anciens mercenaires. Bien qu'il leur fut difficile de s'en dissocier entièrement, la plupart des Touaregs n'avaient aucun lien de parenté avec les rebelles. Zeidane reconnaissait ses liens claniques avec le FPLA, mais il continuait à travailler à l'AEN. Grâce à ces liens, il approcha Rhissa ag Sidi Mohamed, le chef du FPLA au début de l'année 1992. Celui-ci était encore réticent vis-à-vis du Pacte national. Rhissa rencontra la délégation malienne mais demeura réticent. Zeidane était d'un autre avis. Il se rendit à Bamako et

signa le Pacte au nom du FPLA dont il devint peu après le Secrétaire général. Isolé, Rhissa dut reconnaître le Pacte en 1994. “Depuis 1992, j’ai toujours œuvré pour l’application du Pacte, qui est un bon cadre d’intégration”, disait Zeidane dans son interview (1994, p. 13).

Au début de la rébellion, Nock ag Attia, alors figure de proue de la *nomenklatura* UDPM et plus influent que ne le laissait penser son poste de troisième Vice-président de l’Assemblée nationale, disait souvent, excédé : “S’il n’y a pas des carpes et des silures dans cette révolte, je ne me sens pas concerné. Je suis un homme du fleuve ; je ne connais ni l’Adgahgh ni le Sahara.” Nock joua néanmoins un rôle de premier plan dans la construction de la paix en persuadant Moussa Traoré de se rendre à Djanet et de constituer la Commission de bons offices composée de notables touaregs et arabes. Malgré la tare que constituait son adhésion à l’UDPM, il poursuivait ses efforts pour la paix, sous la Transition et même sous la III^e République.

Conscients du fait que beaucoup de maliens acceptaient mal le terme “statut particulier” dans le Pacte national, un groupe de cadres issus des régions du Nord (Touaregs, Arabes, Peuls, Songhoys confondus) aidèrent les rebelles à en préciser le contenu pour le soumettre aux autorités de la Transition. Ils persuadèrent Baba Akhib Haïdara, qui venait de quitter son poste à l’UNESCO, d’apporter sa contribution en présidant un Comité ad hoc sur le problème du Nord en vue de la Conférence nationale. La Conférence nationale s’abstint de discuter d’un statut spécial des régions du Nord parce que les partis politiques, déjà dans une logique électoraliste, ne voulaient courir aucun risque. ATT proposa une conférence à Tombouctou, mais celle-ci n’eut jamais lieu. Soucieux de ne pas internationaliser la question du Nord, le Gouvernement de Transition eut l’idée de nommer des médiateurs individuels.

Personnalités internationales impliquées dans le processus de médiation

Une première contribution tangible de la communauté internationale à la construction de la paix fut sans doute la médiation entre les Mouvements rebelles et le Gouvernement de transition. Celui-ci recherchait des personnes capables de l’aider à renouer avec les rebelles le dialogue interrompu depuis la Conférence de Mopti et à faire aboutir les discussions. Certains conseillers d’Amadou Toumani Touré qui se sentaient concernés par les troubles au Mali lui suggérèrent le tandem Ahmed Baba Miské — Edgar Pisani. La combinaison

était judicieuse. Le premier, philosophe et politicien mauritanien résidant à Paris, jouissait de l'estime des dirigeants algériens et mauritaniens. Or, la Mauritanie et surtout l'Algérie servaient de base arrière à la rébellion ; pour avoir connu le Polisario, Ahmed Baba Miské comprenait la psychologie des jeunes rebelles sahariens. Le second, Edgar Pisani, était un ancien Ministre du général de Gaulle, ancien Commissaire de l'Union européenne, et était à l'époque un proche collaborateur de François Mitterrand. Il apportait le poids de la France et de l'Europe, sans en être le représentant officiel. Ces deux intellectuels étaient passionnés par les problèmes de l'Afrique. Leurs tempéraments plutôt opposés se complétaient : le Mauritanien, plutôt effacé, effectuait un travail de fourmi, tandis que le Français usait de la force de persuasion de l'homme d'État qu'il était, face aux autorités maliennes et aux chefs rebelles⁴. Dans l'accomplissement de leur mission, les deux hommes, sans chercher à cacher leurs liens politiques connus, ne cessèrent de préciser que leur rôle était d'aider à créer les conditions du dialogue et non d'être partie prenante à la négociation.

Avant de venir au Mali, Edgar Pisani, avec le concours du Quai d'Orsay, avait pris la précaution de s'entretenir avec des Français qui connaissaient bien le Nord Mali. L'équipe arriva à Bamako en septembre 1991. À l'époque, la presse à sensation malienne relatait les incidents dans le Nord, diffusant un discours d'exclusion qui présentait les Touaregs et les Arabes maliens comme des "Blancs", esclavagistes, sécessionnistes, des instruments, entre autres néocolonialistes, d'un Kadhafi mégalomane et de la France dans ses velléités de créer l'OCRCS. RFI qui bénéficiait d'un taux d'audience plus important que celui de Radio Mali était insuffisamment informée et prenait parfois position par rapport aux faits rapportés à l'opinion publique à Bamako. Mano Dayak, porte-parole de la rébellion touarègue du Niger exilé à Paris, utilisant son don naturel pour le *show business* et ses relations avec le rallye Paris—Dakar et le monde du tourisme, venait, à grand renfort d'affiches dans le métro parisien, d'organiser une forte campagne de publicité pour la sauvegarde d'un peuple menacé de disparition. Les amis des "hommes bleus" dénonçaient la discrimination ethnique et un risque de "génocide". Incapables de condamner les abus de l'armée malienne que sa hiérarchie ne contrôlait plus, le

⁴ Malgré son âge et son état de santé, Pisani se rendit jusque dans les bases rebelles, dans des conditions parfois très difficiles.

Gouvernement de transition restait muet face à ce que l'on considérait à Bamako comme la montée d'un puissant lobby pro-touareg.

L'arrivée des médiateurs permit de faire entendre la voix de la raison : la solution du conflit du Nord ne pouvait être que politique. La présence de Pisani permettait un meilleur accès aux médias. En définitive les rebelles ne demandaient qu'une meilleure intégration des régions du Nord dans la nation malienne. L'accès aux médias français fut d'un secours inestimable vu l'énorme et dangereux déficit en informations. Le concours des médiateurs permit également l'important discours de ATT le 9 novembre 1991 en renforçant les effets des pressions exercées par l'Algérie sur les rebelles et traça la voie vers le Pacte national.

Présenté comme indépendant du Gouvernement français, Pisani bénéficia néanmoins d'un soutien substantiel de Paris et de l'Ambassade de France à Bamako. Dès la signature du Pacte national, la France fournit des ressources qui permirent à quelques unités de la CCF de fonctionner tant bien que mal. Puis elle confia à l'ONG IRAM une mission d'évaluation de la situation dans le Nord. La mission constata l'absence de l'État dans ces régions et identifia la mauvaise administration comme l'une des causes principales de la rébellion. Elle préconisa la mise en place de Collèges transitoires d'arrondissement (CTA) dont les membres seraient désignés de manière consensuelle et qui gèreraient collégialement les problèmes de leur arrondissement en attendant l'instauration des conseils communaux dans le cadre de la décentralisation. L'encadrement des CTA devait être assuré par trois équipes mobiles d'appui sous la tutelle du Commissariat au Nord. Les propositions de la mission IRAM furent retenues par le Gouvernement malien et largement prises en compte par la mission inter-agences des Nations Unies qui se rendit plus tard au Nord.

Médiateurs bilatéraux

En période d'instabilité, chacun espère trouver refuge en certains lieux plus qu'en d'autres. Depuis des temps ancestraux, les ressortissants de Kidal se dirigent vers le Sud algérien, ceux de Ménaka vers le Niger, ceux du Gourma rejoignent le Burkina Faso et ceux à l'Ouest de Tombouctou se dirigent vers la Mauritanie. Ainsi la répression de la jacquerie de 1963 et les sécheresses de 1974 et 1984 ont installé une population non négligeable dans le Sud algérien. Dès 1975, plus de 10.000 Maliens et Nigériens résidaient en permanence dans

cette région. Leur nombre augmenta considérablement en 1984 posant le problème de la gestion de cet afflux de populations. En dehors du désir connu de toute bureaucratie policière de contrôler les mouvements des personnes et des biens, l'Algérie se trouvait confrontée au problème de la contrebande des produits subventionnés par l'État algérien : vivres, hydrocarbures, etc. Cette pratique était d'autant plus négative que l'économie algérienne chancelait. Comme nous le confiait le dirigeant d'une ONG malienne, "les réfugiés maliens et nigériens étaient devenus une ventouse insupportable pour l'économie de l'Algérie". Il n'est donc pas surprenant que déjà en 1987 l'Algérien Idriss Jazairy, alors Président du FIDA, proposait un projet de réinstallation des réfugiés maliens et nigériens dans leur pays respectif. Outre cet aspect économique, les réfugiés maliens et nigériens dérangeaient par leur mentalité d'insoumis, par les similitudes entre le Nord-Est malien ou nigérien et le Sud algérien : marginalisation politique, risque d'acculturation... Dès le début de la rébellion, en aidant le Mali, l'Algérie espérait éteindre l'incendie avant que le feu n'arrive chez elle. Ce faisant, elle honorait une dette envers le Mali qui avait abrité ses combattants et elle consolidait sa position de grand frère des pays progressistes d'Afrique.

Du Sommet de Djanet (1990) à la Rencontre de Tombouctou (1995), le rôle de l'Algérie fut prédominant. Sa stratégie avec les rebelles pourrait se résumer ainsi : "une poigne de fer, dans un gant de velours", avec la constance d'une coopération exemplaire avec le Gouvernement malien. Plus que Bamako, Tombouctou, Gao ou Kidal, Alger et Tamanrasset furent le théâtre de négociations ouvertes ou secrètes. Le Gouvernement algérien donna tout ce qu'il pouvait donner : un plaidoyer infatigable en faveur d'une solution politique du conflit, des officiers, du carburant pour la CCF, des vols à bord d'Air Algérie, etc. L'insuffisance des moyens immobilisa souvent les unités de la CCF — celle de Gao acquit, dans ses jours de désœuvrement le sobriquet de "Commission pour chercher la femme" — mais leurs opérations résultèrent en une nette accalmie et, surtout, au rapprochement des soldats maliens avec les rebelles. L'Algérie maintint la confiance sans laquelle les négociations n'auraient pu aboutir : sans son engagement le Pacte national n'aurait pas été signé. Une mention spéciale doit être faite à Son Excellence Yehia, à l'époque Ambassadeur de l'Algérie au Mali, actuellement Premier ministre de son pays et dont la médiation mit en valeur de hautes qualités d'homme d'État.

Efforts de médiation multilatérale

Les institutions spécialisées des Nations Unies ont aussi joué un rôle important mais discret en tant que médiateurs. La Mission inter-agences des Nations Unies de novembre 1992 traversa le Nord avec un convoi de neuf véhicules, alors qu'aucune mission n'osait s'aventurer dans cette zone où les rumeurs renforçaient la psychose plus qu'elles ne faisaient espérer la paix et la relance de l'économie. Dans l'esprit des paysans et des nomades du Nord, la Mission inter-organisations et celle de l'IRAM française étaient liées, elles représentaient la première lueur d'espoir au bout de tant d'années de violence.

Les Journées de concertation sur les régions Nord qui suivirent en février 1993 étaient sponsorisées par les institutions spécialisées des Nations Unies, surtout la FAO. La création de la Commission paritaire coprésidée par le Gouvernement malien et les donateurs est l'œuvre des Journées de concertation et fournit le premier forum pour la coordination des donateurs et la planification pour le Nord. La personnalité des dirigeants, aussi bien maliens qu'onusiens, ne favorisait pas l'émergence des synergies que nous voyons apparaître depuis 1995 (en ce qui concerne le leadership et la coordination des Nations Unies, voir le chapitre suivant). Mais en 1992-93, les Nations Unies exerçaient déjà une influence non négligeable. Les autres acteurs multilatéraux étaient muets. L'OUA n'avait que peu de ressources pour influencer la construction de la paix, et il faut reconnaître que les partisans de la paix en Afrique étaient trop occupés avec la catastrophe libérienne et l'intervention de l'ECOMOG. Il y eut ensuite les crises du Rwanda, du Burundi et du Zaïre... mais ne nous éloignons pas trop de Tombouctou.

La Croix-Rouge et les autres ONG

Parmi les négociateurs et parmi les ONG, le Comité international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (CICR) occupe une place de choix qui mérite une analyse spéciale. Le CICR intervient là où personne d'autre n'ose s'aventurer et ses employés risquent leurs vies en permanence. Au Mali, la représentante de la Croix-Rouge a été enlevée à plusieurs reprises par les groupes rebelles liés au FIAA, même si ces actions terroristes n'ont jamais été médiatisées, car la politique du CICR est de ne pas faire de publicité autour de ce genre d'événements, le danger n'en était pas moindre.

Pour ceux qui espéraient reprendre leurs activités au Nord, le CICR était souvent la principale source d'information. À la réunion mensuelle des organismes de développement œuvrant au Nord — essentiellement des ONG, dont le travail était entravé par l'insécurité — le rapport que tout le monde attendait anxieusement était celui du CICR. Alors que le Gouvernement ne fournissait aucune information, que chacun cherchait à distinguer la réalité des rumeurs, le CICR représentait les yeux et les oreilles de la communauté. Il a d'ailleurs parfois été appelé à rendre le même service au Commissariat au Nord.

Le CICR travaillait dans les vastes bandes de désert au nord de Tombouctou et à Bourem, là où peu d'agents gouvernementaux osaient s'aventurer. L'étendard du CICR sur le toit des *Land Rover* devint le symbole de l'espoir et de la neutralité pour les nomades survivant dans des campements isolés. La quantité de vivres et de médicaments distribués par la Croix-Rouge était insignifiante du point de vue de certains donateurs, mais ces vivres et ces médicaments parvenaient sur le terrain, là où sévissait une misère extrême. Selon Suzanne Hofstetter, alors Représentante du CICR :

Nous devons reconnaître que la Flamme de la paix n'est que le commencement du processus de paix. Si les réfugiés retournent à la pauvreté et à la misère, ils seront tentés de s'approprier par les armes ce qu'ils ne peuvent pas gagner normalement. Nous devons donc rester pour soutenir la société civile malienne, renforcer les structures de la négociation et dispenser conseil et assistance aux agences de développement qui aident le peuple malien à relancer le pastoralisme, l'agriculture et à créer des emplois. Ce serait une grande erreur de croire que la paix est permanente uniquement parce qu'on n'entend plus de tirs. (Mars 1996.)

D'autres ONG ont contribué officieusement au processus de médiation, en tant qu'institutions et par les efforts individuels des membres de leur personnel dont les familles étaient souvent en danger ou déjà victimes de la violence. Ces ONG étaient aussi bien maliennes qu'internationales (nous y reviendrons au chapitre 5). Dès que la société civile se mit à produire des résultats tangibles en 1995, et que le leadership du Gouvernement malien et du PNUD devint plus cohérent, le soutien au processus de paix — trop faible en 1992 — devint actif. Les négociations furent longues et compliquées, mais grâce à la patience du peuple malien, les autorités maliennes et algériennes eurent le dessus. Le 27 mars 1996, lors de la cérémonie de la Flamme de la paix, ils étaient tous présents pour entendre le Médiateur officiel, le représentant de l'Algérie prononcer le discours d'ouverture de la cérémonie.

4.3 Le Commissariat au Nord et la décentralisation de la gestion

La promesse dans le Pacte national de 1992 d'un degré d'autonomie pour les régions du Nord, avec un "statut particulier", provoqua un réel sentiment de malaise, principalement parce que ce statut n'avait pas été bien défini. Personne ne pouvait nier le besoin de réformer les structures socio-politiques de gestion, mais la création de la région de Kidal, qui comptait très peu d'habitants et les exigences d'autonomie des trois régions du Nord⁵ n'avaient pas été bien acceptées au Sud. La réorganisation du Nord n'a été acceptée que lorsque le Gouvernement promit de décentraliser la gestion à travers tout le pays. Pour les gens du Nord, la création du Commissariat au Nord rattaché à la Présidence, avec mission d'assurer l'exécution du Pacte fut une preuve concrète de la bonne foi du Gouvernement malien quant à la décentralisation.

L'innovation politique de la III^e République malienne réside dans le souci du président Konaré de construire non seulement un État fort, mais aussi un État transparent. La décentralisation est un mécanisme qui permet au peuple de prendre part à la prise de décision, qui oblige les populations à assumer leurs responsabilités dans la résolution des conflits. Personne ne peut encore en mesurer l'impact, mais les populations veulent en assurer elles-mêmes la réussite, afin de ne pas rester dépendantes des institutions administratives ou militaires.

L'objectif de la décentralisation impliquera, au plan politique, un transfert des pouvoirs à des organes élus par les populations, de façon à permettre une prise en charge des affaires locales par les populations. Au plan économique, la décentralisation se traduira par une multiplication des centres de décision en matière de gestion économique ; par voie de conséquence, elle impliquera l'accès à des ressources propres. Il en résultera de nouvelles approches dans les rapports avec les partenaires au développement. Au plan

⁵ Les trois régions administratives du Nord sont : Tombouctou avec environ 450.000 habitants, Gao avec environ, 350.000 habitants et Kidal avec à peine 40.000 habitants. Ces estimations ont été faites en 1987, après les migrations de 1984, mais avant le début de l'insécurité et le déplacement des réfugiés. Les planificateurs du développement avancent souvent le chiffre de 1 à 1,5 million d'habitants pour les populations du Nord car, en termes écologiques et de développement, une bonne portion de la région de Mopti fait en réalité partie du Nord. Elles ont en commun certaines caractéristiques écologiques qu'on retrouve aussi dans les zones semi-arides de la région de Kayes, beaucoup plus à l'ouest.

socio-culturel, la décentralisation se traduira par de nouveaux rapports entre les citoyens et l'administration. (GRM, 1995, vol. 1, p. 51.)

La décentralisation jouera un rôle important pour convaincre les Maliens du Nord à s'impliquer davantage dans le processus démocratique, à être moins dépendants de l'administration centralisée. Au cours de la période de transition, les concepts et les instruments légaux pour la décentralisation étaient déjà en cours de négociation, considérés comme la meilleure voie pour assurer la participation politique de la population. L'expérience de l'État-parti unique en Afrique a engendré des doutes, voire un certain cynisme, à l'endroit des dirigeants politiques. La presse d'opposition accuse souvent le parti au pouvoir, l'Adema, de se comporter comme un parti unique. Chaque nouvelle nomination est présumée népotiste, soupçonnée de ne profiter qu'aux adhérents de l'Adema. L'accusation est parfois bien fondée. Mais, même lorsqu'elle est évidemment fautive, cette atmosphère de suspicion permanente révèle qu'il existe une énorme pression sur le Gouvernement l'empêchant d'opérer des changements. Les agents corrompus de l'administration ne se sentent en conséquence pas inquiétés. À cela s'ajoute le poids considérable du capital social, la force conservatrice des liens interculturels maliens qui favorisent la promotion de la paix mais rendent difficile l'imposition de la discipline. De nombreux postes au sein des gouvernements locaux dépendant d'entités élues et décentralisées, on peut en conclure que le népotisme aussi sera décentralisé. Les électeurs auront donc plus de chance d'être juges et parties pour chaque accusation.

La décentralisation, c'est-à-dire le transfert du pouvoir aux communes et aux conseils élus dans le cercle et dans la région, est la stratégie choisie par le régime Konaré pour la promotion du développement humain et d'une croissance soutenue. C'est une politique ambitieuse et visionnaire. Des années de planification centralisée n'ont mené à rien ; la culture de l'État-patron et de l'État-providence, ajoutée aux effets de la sécheresse, ont donné à la population un sentiment d'impuissance. La décentralisation représente le nouveau cadre politique qui rendra les populations responsables de leur propre existence, pour la mobilisation des ressources nationales et leur usage local en vue d'un investissement productif et d'un développement durable.

Le Gouvernement malien veut donner aux autorités rurales qui seront élues en avril 1999 la mainmise sur l'exploitation foncière et la politique d'investissement, bien que des interrogations subsistent sur la levée et le partage des impôts. Le thème de la décentralisation était déjà à l'ordre du jour

en 1976, mais l'approche de l'État-parti unique perdra de vue l'objectif démocratique, laissant à l'administration centralisée la gestion des nominations du Parti au niveau local. La Conférence nationale de 1991 autorisant le multipartisme peut être considérée comme la seconde étape dans l'approche malienne de la décentralisation. Il reste à savoir si le maintien des centres du pouvoir administratif après 1999 étouffera la troisième étape. À la lumière de l'histoire administrative malienne (voir chapitre 2.1), on peut exprimer des inquiétudes à propos de la mise en œuvre de la décentralisation. Il ne s'agit bien entendu pas de mettre en doute la bonne foi des concepteurs de cette politique puisque la décentralisation opère déjà des changements importants dans le climat politique au Nord.

La création du Commissariat au Nord, rattaché à la Présidence, représente un pas vers le "statut particulier" du Nord, vers la décentralisation. Le succès du Commissariat réside dans son rôle de médiateur et de négociateur. En 1992, la nomination comme premier Commissaire du colonel Bréhima Siré Traoré, auparavant Ministre de l'intérieur et de la sécurité intérieure, actuellement général de brigade, apportait une ancienneté et une expérience en matière de négociations, de même qu'elle rassurait l'armée... mais les partenaires du Mali restaient distants. Le Commissaire Traoré manquait de moyens pour mener à bien l'intégration des ex-combattants dans l'armée.

Il fut remplacé vers la fin de l'année 1994 par le contrôleur de police Mahamadou Diagouraga, que nous allons retrouver tout au long de ce récit.

4.4 La réconciliation par la société civile

La leçon la plus importante du processus de paix au Mali est précisément qu'il a été conçu et mis en œuvre par les Maliens. Cette opération n'était pas une initiative des Nations Unies, et n'a jamais été perçue comme telle. Les Nations Unies n'ont fait qu'ajouter quelques gouttes d'huile aux rouages de la machine pour l'aider à tourner.

Au début de l'année 1995, une intensification de l'activité des Nations Unies avait été proposée. La première tentative d'intégration des ex-combattants dans l'armée nationale ayant échoué, certains proposaient de mieux motiver les unités intégrées en leur dispensant une formation spécialisée pour le maintien de la paix dans le désert. Ces unités seraient par la suite très utiles aux Nations Unies ou à l'Organisation de l'unité africaine (le Gouvernement

français entreprenait les démarches pour créer une force africaine de maintien de la paix). Des contacts informels indiquaient que les Canadiens et les Marocains pourraient accepter de fournir des officiers pour dispenser une telle formation aux unités sélectionnées à Tombouctou et à Gao. Le Secrétariat des Nations Unies à New York exprima des réserves de nature politique et financière, mais l'idée faisait son chemin.

Cependant, le Président Konaré était convaincu qu'il ne devrait pas y avoir de nouvelles initiatives de la part du gouvernement "jusqu'à ce que nous ayons donné le temps à la société civile de trouver une solution". Pour ce faire, le Gouvernement malien redéploya ses forces armées, retirant vers le sud toutes les unités qui avaient été impliquées dans des actes d'agression ou de répression. Cette initiative a été accueillie par les mouvements comme une réaction positive aux exigences du Pacte national pour la démilitarisation du Nord, et mena directement au processus de négociation à travers la société civile.

Le souci de consulter la société civile est une constante de la III^e République malienne. Nous avons décrit les divers gestes consentis dans le souci de restaurer la confiance et le dialogue entre les éléments civils et militaires de la nation malienne ; il est maintenant temps de décrire ceux qui ont été faits pour promouvoir la confiance entre le gouvernement et le peuple, tel que représenté par les diverses composantes de la société civile. Le constant retour au débat public n'est pas une simple astuce politique utilisée par le gouvernement démocratique pour montrer que l'État-parti unique appartenait au passé. On constate parmi les Ministres et les leaders d'opinion une conviction que la gestion démocratique en Afrique de l'Ouest ne peut se limiter aux joutes électorales de style occidental.

Le débat et la discussion sont l'essence même de la gestion en Afrique. Le pouvoir de la parole, *kuma*, a une très grande importance dans la culture mandingue. Au conseil du village, sous "l'arbre à palabres", la parole passe d'un participant à un autre, en commençant par le plus âgé. C'est ainsi que les réunions peuvent être très longues. La répétition d'un terme est un style fort courant en Afrique de l'Ouest. Elle renforce le message et la recherche du consensus au sein de la communauté. Même si les interlocuteurs ne sont pas tous d'accord, chacun est entendu avant la prise de décision finale. Les visiteurs occidentaux trouvent ce procédé long et fastidieux, mais il est fondamental pour comprendre la nature de la gestion démocratique et le modèle malien de démocratie.

La Conférence nationale d'août 1991 a été la première démonstration que la tradition de l'arbre à palabres peut être modernisée. Bien organisée, elle dura exactement les deux semaines planifiées. La Conférence nationale malienne donna des instructions pour la tenue d'une série de concertations sectorielles : les Journées nationales du monde rural, les Journées nationales du monde féminin, les Journées nationales de l'éducation, etc. Elles étaient ouvertes à tous les citoyens et nous avons participé à plusieurs d'entre elles. Toutes eurent lieu à Bamako, mais chaque région était représentée par des délégations composées de leaders de la société civile et des autorités administratives, avec le financement du Gouvernement (transport, logement et repas). Cette série de conférences a inauguré un réel processus de concertation démocratique entre les autorités du nouveau régime et le peuple malien.

Cependant, au début de l'année 1994, l'expérience démocratique malienne a connu un moment périlleux. La sécurité dans le Nord n'était pas assurée, et les Mouvements critiquaient âprement les autorités pour leur lenteur dans l'application des termes du Pacte national d'avril 1992. À Bamako, le Gouvernement devait se résigner à reconnaître le manque de réalisme des espoirs soulevés par l'euphorie de 1991, quand chaque groupement croyait pouvoir demander la lune et recevoir les étoiles en prime. Les leaders des étudiants et de la jeunesse étaient manipulés, parfois même payés, par les factions politiques de l'opposition, alors que la coordination des sous-officiers constituait une menace à la discipline des forces armées. Les grèves estudiantines et les incendies étaient devenus des événements banals de la vie quotidienne. Le gouvernement avait perdu toute maîtrise du débat politique. Celui-ci était mené par des groupes basés à Bamako, à travers la presse libre et les radios locales dont on ne pouvait garantir l'impartialité, vu leur mode de financement et leur manque de compétence professionnelle. Apparemment, la proportion des voix reçues par un parti aux élections nationales n'avait aucun rapport avec son influence dans le débat politique national.

En février 1994, le Président Alpha Oumar Konaré nomma son troisième Premier ministre en 20 mois, Ibrahim Boubacar Keïta (IBK).⁶ AOK et IBK réussirent à reprendre l'initiative par une combinaison intelligente de ferme

⁶ Le Premier ministre initial, le banquier Younoussi Touré avait été nommé le 8 juin 1992 ; il démissionna le 9 avril 1993. Il a été remplacé par un avocat, Abdoulaye Sékou Sow, qui à son tour démissionna le 2 février 1994. Pour une description lucide de cette période, ainsi que des lacunes des différents gouvernements, du point de vue de la vision, de la gestion et de la communication, voir C.O. Diarra 1996, p. 276 à 285.

leadership et de consultation élargie, en ramenant le débat à la population qui avait élu AOK comme Président. “En faisant appel à la société civile, le Premier ministre a changé les termes du débat politique, en sortant du face à face stérile entre les partis et leurs membres mus par des ambitions personnelles.” (Diarrah, 1996, p. 286.) Par les Concertations régionales d’août — septembre 1994, ils se démarquèrent des groupes basés à Bamako, mobilisant à leur place la voix et la sagesse de la société civile dans chaque région : “les représentants locaux des partis politiques, l’administration publique, les leaders religieux et traditionnels, les associations rurales et urbaines, les partenaires sociaux et les organisations professionnelles” (pour reprendre la liste gouvernementale des invités). Dans son message du 8 juin 1994, date du second anniversaire de son investiture en tant que premier Président de la III^e République malienne, AOK mit l’accent sur son engagement pour les formes traditionnelles de concertation :

Le 8 juin 1992, j’avais dit que la concertation serait “le maître mot de notre politique”.
Devant les nombreuses perturbations, les violences, physiques et morales qui ont caractérisé les deux années qui viennent de s’écouler, j’aurais pu agir autrement que par le dialogue et la concertation ; mais alors la III^e République n’aurait pas engrangé cette relative paix des cœurs et des esprits qui permet présentement aux Maliens d’envisager l’avenir avec plus de sérénité qu’il y a deux ans...

Je redis ma fierté d’être à la tête d’un peuple qui a su faire de la tolérance et du dialogue ses vertus cardinales. État moderne, le Mali se devait d’ajouter à ce fonds ancestral une infrastructure institutionnelle qui consacre le plein exercice d’une démocratie réelle... À cet effet, je demanderai au gouvernement de convoquer bientôt des Concertations régionales, où toutes les sensibilités viendront s’exprimer...

Chacun y viendra non pour s’opposer aux autres et faire l’exposé muet de revendications catégorielles, mais pour contribuer à travers l’échange à la définition des solutions pour demain. Le gouvernement apportera à la réflexion commune ses constats et propositions et ensemble nous produirons les consensus nécessaires au changement amorcé.” (Synthèse nationale des Concertations régionales, Bamako, du 7 au 9 septembre 1994).

Les Concertations durèrent trois jours dans chaque région et chaque commune de Bamako, sous la présidence de deux ou trois ministres. C’était un exercice remarquable de démocratie populaire africaine qui avait le mérite de ramener le débat au niveau de la population et de la société civile en une série de 17 conférences rassemblant 2.786 personnes. Un consensus national émergea notamment sur le besoin de rouvrir les écoles, sur les problèmes du Nord avec le principe de l’indivisibilité du Mali et sur le besoin de rétablir l’autorité de

l'État. Il fallait permettre au gouvernement de prendre des mesures sévères à l'encontre des étudiants, et ouvrir la voie à la société civile pour continuer le processus de dialogue en faveur de la paix au Nord.

Avant de relater les dizaines de réunions qui eurent lieu en faveur de la paix en 1995 et 1996, il serait utile de définir la société civile et de préciser son rôle dans le nouveau système de gestion démocratique au Mali.

La société civile se compose de "citoyens qui forment des associations pour la promotion d'un intérêt à l'exclusion de toute recherche d'exercice de pouvoir". Pour faire partie de la société civile, l'individu doit donc intégrer un groupe organisé : une coopérative, une assurance mutuelle, un groupement d'épargne ou de crédit, une association des Droits de l'Homme, une association professionnelle⁷ ou toute autre association, y compris les ONG, les groupements féminins, les associations de village et les associations de la jeunesse. D'autre part, les sociétés privées, y compris les journaux, peuvent, comme les individus, participer à la société civile en ralliant une association professionnelle comme la chambre de commerce, la fédération des artisans, le syndicat des journalistes ou l'association de la presse...

La société civile est particulièrement importante pour l'expression de la voix des femmes dont les idées sont rarement entendues au même titre que celles de leurs maris ou de leurs frères. Nous avons expliqué que les femmes détiennent une place prépondérante dans la structure familiale et clanique (voir section 1.4), mais elles sont en reste dans la prise de décision politique au niveau régional et national : leur contribution a souvent été absente du débat politique. Certains avancent l'argument selon lequel les femmes ouest-africaines jouent un rôle tellement important dans l'intimité des familles, unités fondamentales de la société civile malienne, qu'elles risqueraient de voir leur

⁷ La composition de la société civile varie selon la culture concernée. Par exemple, les lobbyistes commerciaux aux États-Unis sont exclus, alors que les groupes de pression sociale sont admis ; au Mali pareille distinction semble inappropriée. Les chefs de clan et de village au Mali, y compris les imams, sont les leaders de la société civile traditionnelle. Madson (1995) a exclu les Églises de la société civile, alors que Tocqueville a soutenu le contraire pour les États-Unis. Au Mali, nous croyons que la religion ne peut pas faire partie de la société civile, mais les associations religieuses y sont reconnues. Par exemple, la Commission électorale nationale indépendante (CENI), créée par la loi du 8 janvier 1997, était composée de 30 membres dont 8 sont issus de l'administration, 14 des partis politiques et 8 de la société civile, un de chacune des entités suivantes : l'association islamique AMUPI, l'Église catholique, l'association protestante AGEMPEM, le Barreau malien, deux associations des droits de l'homme, l'Union des magistrats, la Coordination des organisations féminines CAFO.

influence réduite en se mêlant au débat public. Il est vrai que les temps changent et les habitudes devraient aussi évoluer. Depuis que le Mali a gagné le droit d'association avec la Révolution de 1991, le pays a eu la chance de voir surgir des groupements féminins assez solides. On connaît des groupements urbains bien organisés, tels que la Coordination des organisations féminines (CAFO), la Coopérative de l'environnement de Bamako (COFEM), le Mouvement féminin pour la paix (MFSPUN), des associations professionnelles telles que l'Association des femmes commerçantes (APC) et l'Association des femmes juristes (AFJ), sans oublier les nombreuses ONG féminines œuvrant surtout dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la planification familiale. Un réseau de centres de santé et de caisses d'épargne mutuelles s'est étendu, atteignant les communautés rurales les plus éloignées où la plupart des femmes n'avaient jamais eu l'occasion d'apprendre à lire.

Les administrations civiles et militaires, comme le gouvernement et les partis politiques, sont exclues de notre définition de la société civile car ils exercent (ou cherchent à exercer) le pouvoir. Dans le cas particulier de l'Afrique occidentale, on peut considérer les conseils de village présidés par le chef *dugu tigi* comme faisant partie de la société civile car l'exercice du pouvoir administratif découle de la place occupée dans la communauté ; chaque chef de famille et chaque membre du groupe des aînés est automatiquement membre du Conseil. Ceci crée une dichotomie intéressante entre la société civile "moderne" qui est largement, mais pas entièrement un produit du développement urbain et la société civile "traditionnelle" composée des conseils de village, d'association de chasseurs, d'unités de protection écologique et de gestion de l'environnement, de groupes d'hommes et de femmes du même âge, ayant d'importantes fonctions dans l'éducation, l'initiation et l'entraide mutuelle...

Cette définition est confirmée par l'historien Joseph Ki-Zerbo (1996), dans une interview sur le rôle des chefs traditionnels : "N'étant pas *stricto sensu* membre de la classe politique... la chefferie, en tant que telle aujourd'hui, fait plutôt partie de la société civile au même titre que les syndicats, les hiérarchies religieuses, les corps professionnels."

La nouvelle structure malienne décentralisée, la commune rurale, sera constituée d'un corps élu, de nature entièrement différente. La commune remplacera le plus bas niveau de contrôle du gouvernement centralisé, l'arrondissement qui vient en dessous du cercle dont on trouve environ cinq dans chacune des huit régions du Mali. À l'instar des communes urbaines actuelles avec des maires et des conseillers élus, les nouvelles communes

rurales exerceront un pouvoir politique et ne peuvent donc pas faire partie de la société civile.

En 1995, le Gouvernement a installé au Nord Mali trente et un collèges transitoires d'arrondissement (CTA). Le CTA est un corps hybride composé de dignitaires provenant de la société civile. Le document publié en 1995 par le Commissariat au Nord qui décrit le rôle du CTA indique clairement qu'il est "l'interlocuteur unique des partenaires au développement pour une meilleure prise en compte des desiderata des populations. Celles-ci se retrouvent librement entre elles pour choisir (et non élire) cinq à quinze personnes auxquelles elles font confiance."

Les CTA en tant que tels eurent peu d'impact sur le processus de paix ; par contre, les personnalités qui se sont distinguées dans les négociations communautaires ont souvent été nommées pour siéger au sein des CTA. En réalité, les négociations de paix émergent de la société civile comme la symbiose entre les leaders communautaires de ce que nous avons appelé la société civile "traditionnelle", et les jeunes leaders de la société civile "moderne", y compris les ONG locales et internationales bien implantées dans le Nord.

4.5 Une cinquantaine de réunions communautaires

Une assemblée réunissant 500 à 1.000 agro-pastoralistes songhoys et touaregs est un événement spectaculaire. Les couleurs de leurs turbans vont de l'indigo sombre traditionnel (d'où leur surnom "d'hommes bleus du désert") au turquoise clair, de l'orange au jaune, du bleu clair au vert. Les plus âgés et les leaders religieux préfèrent les turbans blancs, sur des tuniques blanches, brodées, de motifs argentés ou dorés. Dans cette culture saharienne, les femmes gardent des couleurs sobres, tandis que les hommes se parent tels des paons ! D'habitude, les femmes sont admises aux Assemblées du Nord et les femmes de la localité y sont représentées, surtout les plus âgées qui ont le droit de parler au nom du groupe. Les femmes dirigent et contrôlent la famille. Seuls les hommes peuvent se permettre de s'absenter et de voyager deux jours à dos de chameau pour participer à une réunion.

Ces douzaines de rassemblements de la société civile ont préparé le retour de l'ordre et de la paix dans les régions du Nord Mali. La rébellion armée avait été déclenchée par des hommes longtemps restés à l'étranger, qui n'étaient pas

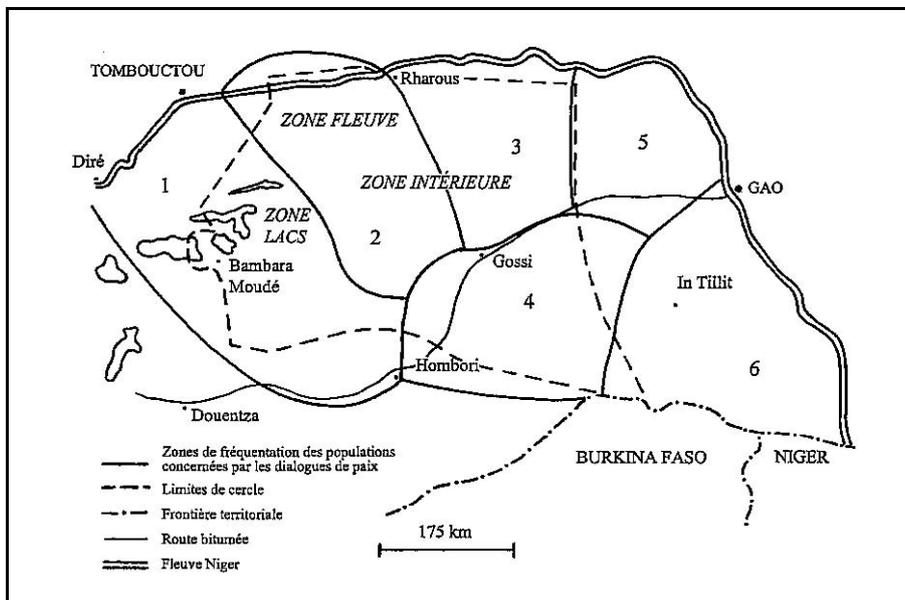
encore réintégrés dans la société ni même dans leurs familles. Les négociations pour la paix, lentes et patientes, faisaient partie du processus de leur intégration dans la communauté. Elles sont décrites dans deux brochures publiées avec l'aide de l'Église norvégienne. Nous en avons tiré une grande partie de ce qui est rapporté dans cette section (Lode, 1996, 1997).

Le premier livre de Kare Lode est le répertoire de 38 réunions organisées avec les leaders de la société civile malienne (voir annexe 1). Mais beaucoup d'autres réunions ont été organisées en marge du programme "officiel" de la société civile. Certains rassemblements étaient sponsorisés ponctuellement par des ONG comme Oxfam, ACORD et Vision mondiale. D'autres rassemblements de moindre importance étaient stimulés par l'initiative locale comme GARI (à Menaka) ou Tessaght (à Djebok) ou encore par des groupements féminins comme APIF à Gao ou l'école de tissage du pasteur Nok Yattara à Tombouctou. Les ONG ont adopté comme espace de négociation le marché hebdomadaire où les nomades et les paysans se rencontrent pour des échanges commerciaux. Les réunions rassemblaient les leaders des mouvements armés, les représentants des communautés nomades et sédentaires, ainsi que les chefs religieux. Ils débattaient de problèmes spécifiques tels que le contrôle des armes à feu dans chaque district, la libre circulation des biens pour la relance des activités commerciales dans la région ou la réintégration des réfugiés après cinq ans de méfiance et de peur. Des sujets, qui jusque là avaient été l'apanage de l'État, pouvaient être discutés comme faisant partie des responsabilités de la communauté locale, par exemple la médiation sur l'usage du sol, de l'eau et des pâturages, ainsi que les interventions visant à la réduction des vols à main armée. Les participants admettaient que c'était la première fois dans l'histoire de ce pays qu'ils pouvaient se rencontrer et discuter de ces problèmes sans avoir le sentiment d'être manipulés.

Le choix du marché hebdomadaire comme lieu de rencontre est un détail très important, si on veut comprendre le succès du processus de négociation. Nous avons auparavant insisté sur l'intégration d'activités agro-pastorales dans l'économie du Nord, décrite au chapitre 2. Cette interdépendance économique a été illustrée par les expériences de l'ingénieur Bathily, de la FAO, quand il travaillait sur la Boucle du Niger avec les communautés jumelles de Hama Koulagi et Tin Aouker (voir chapitre 2.3). Les frontières des unités administratives sur la carte du Gourma, par exemple le cercle de Rharous (voir carte 4.1) ont tendance à courir parallèlement au fleuve, héritage de la conquête navale française décrite au chapitre 2.3 et de son refus de la complémentarité

essentielle qui existe entre les systèmes agricole et pastoral. La carte du Gourma est extraite de l'annexe 6.6 du livre de Kare Lode. Elle montre des zones retenues pour les réunions de construction de la paix, qui ne correspondent nullement aux frontières administratives. Au début, les députés élus n'ont pas toujours appuyé l'initiative des ONG, car leur circonscription et donc leur base politique correspond au cercle administratif colonial. Prenons l'exemple de la réunion des Bambaras Maoundés (No. 1) : les organisateurs ont réuni les communautés de quatre ou cinq cercles. Cette réunion organisée par Nock ag Attia de Diré sur la rive du fleuve à Tombouctou comprenait le chef d'arrondissement de Boni, près de Hombori, qui n'est pas dans la région de Tombouctou, mais sous l'administration de Mopti. La définition des zones était basée uniquement sur les liens communaux et économiques.

Carte 4.1
Le Gourma (tiré de Kare Lode, 1996, annexe 6.6,
à partir d'une esquisse dessinée par Ibrahim ag Youssouf)



Un article du *Guardian* observe :

...vers 1994, la population en avait assez des rebelles, elle voulait la paix. Personne n'en était plus conscient que les mouvements armés eux-mêmes. Ils participèrent activement à une année de négociations patientes à travers le Nord, où les notables des villages, les leaders de la communauté et de la religion, ainsi que les leaders de la société civile tenaient des palabres sur une douzaine de problèmes compliqués, tels le contrôle des armes, l'accueil des réfugiés, la réintégration des combattants... (Lacville, 1996.)

Ce sont quelques-uns de ces mêmes leaders qui avaient pris l'initiative d'inviter Kare Lode à retourner au Mali où il avait été Directeur du programme d'Aide de l'Église norvégienne (AEN) à Gossi, dans la zone du Gourma au sud de la Boucle du Niger. Il avait une connaissance personnelle des problèmes et de la culture dans cette région, parlait couramment le fulfuldé, et avait travaillé avec certains de ses leaders, notamment Zahaby ould Sidi Mohamed (FIAA), Zeidane ag Sidalamine (FPLA) et Mohamed ag Erlaf. L'AEN finança un long séjour de Lode au Mali en tant que coordonnateur d'une cellule d'appui informelle, sous la protection du Commissariat au Nord.⁸ Cette unité spéciale comprenait les deux principaux assistants du Commissaire, Agatham ag Alhassane, et Abacar Sidibé qui, à ce moment, avaient quitté le Commissariat pour travailler au Ministère du développement rural ainsi que deux acteurs de proue dans la société civile du Nord, Zeidane ag Sidalamine, ancien responsable du programme de formation de l'AEN, devenu Secrétaire général du FPLA, et Ibrahim ag Youssouf, consultant du PNUD pour le Nord. Ces derniers mirent au point la stratégie qui permit au groupe de mobiliser la société civile pour la paix.

L'organisation de réunions suppose des moyens financiers. Certaines réunions comprenaient plus de 1.000 participants. Pour faciliter les négociations, un fonds d'environ 90.000 dollars fut créé par les gouvernements donateurs et les ONG. Certains Touaregs arrivaient à dos de chameau, d'autres dans des *Land Rover*. Certains avaient besoin de carburant et tous devaient être nourris. Bien qu'il n'y eut pas de frais d'hôtel à payer, il fallait au moins tuer

⁸ L'AEN finança la cellule d'appui à travers un don du gouvernement norvégien et des ressources internes, ce qui rendit possible l'engagement de Kare Lode comme coordonnateur de projet. Avant son arrivée, le Directeur de l'AEN, Terje Eltervag, avait à maintes reprises servi de médiateur informel dans les négociations. Le Directeur régional de l'AEN, Njell Lofthus joua un rôle de médiateur, le 19 décembre 1994, à une session du Parlement européen à Bruxelles sur le conflit du Nord Mali.

des moutons, fournir du pain ou du riz, du tabac, et bien sûr le sucre et beaucoup de thé vert. Quelquefois cet argent était utilisé pour acheter des pneus de véhicules ou des selles pour les chameaux... mais aucune des réunions n'a coûté plus de 5.000 dollars aux ONG. La société civile a investi beaucoup plus. Ainsi la première négociation sponsorisée par les ONG dont nous avons connaissance était entièrement financée par la population locale de Tinabao (Menaka) en juin 1994, sur l'initiative de GARI.

Le groupe de Lode testa son modèle par l'organisation de trois réunions en octobre 1995 : dans le Gourma, à Bambara Maoundé, Gossi et Mandiakory, au prix de 4,5 millions de francs CFA (soit à peine 9.000 dollars). Le succès de ces trois réunions permit à l'AEN de persuader le Gouvernement norvégien d'apporter un soutien additionnel de 14 millions de francs CFA (28.000 dollars). D'autres fonds sont venus des Allemands, des Canadiens et des Suisses, pour un total de 38 millions de francs CFA (76.000 dollars). C'est à cette fin que fut créé le FAR-Nord (Fonds d'aide pour la réconciliation et la consolidation de la paix au Nord Mali).

Le FAR-Nord montre à quel point une aide appropriée et judicieusement utilisée peut se révéler simple, souple et efficace. Il était entendu que Lode se chargerait des rapports mensuels, et que les justificatifs des dépenses consisteraient en un contrat, servant aussi de reçu, signé par l'organisateur de la réunion et par Lode, avec :

- le témoignage d'un officiel du gouvernement ;
- une liste de présence ;
- un rapport signé avec toutes les décisions prises au cours de la réunion ;

- tout autre document opportun.

Il n'était en revanche pas nécessaire de présenter un état des dépenses.

Les organisateurs, souvent des enseignants, étaient choisis par la cellule d'appui sur la base de leur réputation et de leur neutralité. Dans un seul cas, l'organisateur prit la fuite avec la caisse. Les communautés, indignées, se mirent sur la piste du voleur. Entre-temps, elles organisèrent une collecte pour rassembler la somme nécessaire et sauver leur honneur. Dans plusieurs régions, les agriculteurs et éleveurs ont ajouté des contributions financières ou des cadeaux (chèvre, mil...) pour assurer le succès des négociations. À la fin du mois de mars 1996, Lode organisait déjà des "réunions de consolidation". La

phase essentielle de discussion et de réconciliation avait été achevée en six mois, ayant permis la réintégration psychologique des mouvements armés dans leurs communautés. Il ne restait plus qu'à assurer leur intégration physique et le désarmement par le processus de cantonnement, ainsi que la désintégration institutionnelle prévue à Tombouctou, le centre spirituel du Nord Mali.

La cérémonie de la Flamme de la paix eut lieu le 27 mars 1996 à Tombouctou. Il s'agissait de marquer de façon symbolique la fin du conflit et le retour de la paix. Le Président du Ghana était l'invité d'honneur du Président Alpha Oumar Konaré. Plusieurs autres personnalités nationales et internationales avaient également été invitées et installées à la tribune. Elles devaient assister à la destruction par le feu de la pyramide composée d'armes livrées par les ex-rebelles. Une immense clameur résonna dans les dunes de Tombouctou, au moment où Zeidane ag Sidalaminé (de l'ex-FPLA), le porte-parole des cinq mouvements armés, annonça leur dissolution officielle. Il remit le document signé au Président Alpha Oumar Konaré, serra la main du Président Jerry Rawlings... et ensemble ils allumèrent la Flamme de la paix, transformant ainsi les armes de la destruction en symbole de la reconstruction. La collecte des armes par le cantonnement sera décrite ultérieurement.

Le succès de la réconciliation a largement été attribué à la présidence, qui avait le contrôle de la politique gouvernementale au Nord. Le Président Konaré avait insisté pour donner à la société civile le temps d'instaurer un dialogue constructif et de contribuer à la réconciliation. Pour ce faire, il organisa le retrait des unités de l'armée qui avaient commis des atrocités dans le Nord en 1994 et confina le reste des effectifs dans les casernes. Il insista sur le fait que les autorités régionales devaient soutenir la société civile et non s'immiscer dans son travail. Au début, les réunions avaient lieu sans représentant du gouvernement. Plus tard, ils se joignirent au mouvement pour la paix. Le Gouverneur régional suivait alors les débats avec le reste de l'auditoire... ce qui était à l'opposé du rôle dominateur qui lui était dévolu du temps de Moussa Traoré. L'appui du Président Konaré à ce processus permit la relance de la société civile qui avait été paralysée par les mois d'insécurité. Il en résulta un partenariat symbiotique de la société civile moderne (ONG) avec les leaders communautaires de la société civile traditionnelle. La paix et le développement du Nord continueront de dépendre de ce partenariat, autant que de l'appui du Gouvernement et des donateurs.

Comme l'a indiqué le Commissaire au Nord Mahamadou Diagouraga :

Issues de l'esprit de la synthèse nationale des Concertations régionales, les Rencontres intercommunautaires de la réconciliation et de la consolidation de la paix au niveau des régions du Nord du Mali ont largement traduit l'engagement de la société civile et d'autres secteurs concernés :

- à restaurer la confiance entre les différentes communautés;
- à rétablir le dialogue sur la base des alliances et des complémentarités inter-ethniques;
- à renforcer la dynamique de la paix et de la réconciliation;
- à rétablir les circuits d'approvisionnement à travers la réouverture des marchés et des foires;
- à lutter contre toutes les formes de violence. (Préface de Lode, 1996)

4.6 La politique de cantonnement

Le processus de cantonnement pour les ex-combattants avait commencé en novembre 1995. Le Gouvernement malien recevait l'appui du PNUD pour l'accueil et la démobilisation des ex-combattants. Les autres donateurs bilatéraux n'avaient pas accepté de pourvoir au financement de ce processus. En juillet 1995, à la Rencontre de Tombouctou, les donateurs occidentaux avaient décidé d'exiger du Gouvernement le financement de la phase de cantonnement comme signe concret de sa détermination à mener à terme le processus de démobilisation. Mahamadou Diagouraga se souvient des vives discussions avec le Ministre des finances exténué : "Nous avons dû gratter les fonds de tiroirs des fonds de contrepartie pour trouver l'argent juste pour les nourrir." Le Commissaire visita les sites de cantonnement en compagnie du Représentant résident du PNUD et d'autres collègues, notamment Oumar Sako, pilier du PAREM, et Djeïdi Sylla, architecte des stratégies de développement durable au Nord Mali. Tous furent déçus par la mauvaise qualité des installations. La nourriture et le thé vert étaient à peine suffisants. Heureusement, les candidats au cantonnement étaient des nomades habitués à un mode de vie sobre, souvent dans des circonstances plus difficiles. Chose surprenante, le moral était bon, aussi bien chez les ex-combattants que chez les militaires maliens qui les supervisaient et les entraînaient. Le Ministre des forces armées avait fourni quelques télévisions et un magnétoscope pour le plus grand camp à Léré ainsi qu'une formation de base pour préparer les recrues à leur éventuelle intégration dans les forces maliennes. Vu la rareté des ressources disponibles et, il faut le souligner, l'absence de soutien extérieur pour cette action cruciale à la démocratie malienne, le succès du processus de

cantonnement est un signe manifeste de la bonne volonté de tous les Maliens impliqués.

Après la mort de l'ancien ministre Boubacar Sada Sy dans un accident automobile, Mamadou Ba, son successeur au Ministère des forces armées et des anciens combattants (MFAAC), hérita du dossier délicat du cantonnement : 9.000 candidats potentiels pour un coût de 5 milliards de francs CFA. Le premier souci du nouveau Ministre était de déterminer des critères pouvant permettre une réelle identification des candidats. Une mission fut lancée à cet effet, au sein des forces armées des mouvements. Celle-ci ne recensa qu'un peu moins de 2.000 candidats potentiels. Les mouvements protestèrent, expliquant la faiblesse du chiffre par une absence temporaire des combattants. Une seconde mission fut initiée, qui revint avec des chiffres similaires. Les autorités disposaient dès lors de statistiques plus fiables sur l'échelle réelle de l'opération. Le Ministre fit réviser les calculs sur la base d'un nombre maximal de 3.000 combattants, soit un coût de 900 millions de francs CFA. À ce stade, émergea l'idée de différencier deux sortes de combattants : ceux qui avaient des armes et ceux qui n'en avaient pas. En fin de compte, une majorité d'éléments non armés — y compris un certain nombre de femmes — se présentèrent, demandant à être intégrés dans le programme civil du PAREM. Ce programme représentait une expression des ambitions politiques des nouveaux leaders issus du MFUA (voir chapitre 4.8 ci-après).

Les cantonnements étaient implantés à Léré, Bourem, Menaka et Kidal, quatre villes éloignées les unes des autres, correspondant approximativement aux zones de recrutement des quatre mouvements. Pour être admis dans l'un des quatre cantonnements, chaque ex-combattant devait remettre une arme à feu. Ceci avait le double objectif de réduire l'insécurité en rassemblant les armes légères, et de s'assurer que la plupart des candidats au cantonnement étaient réellement des combattants. Une fois les ex-combattants dans les cantonnements, les bases rebelles étaient fermées. Le travail d'intégration de ces jeunes dans la société pouvait alors commencer, soit par leur recrutement dans les forces armées nationales, soit par leur retour à une activité socio-économique. Le nouveau Ministre avait insisté sur l'importance de la première étape de l'intégration sociale : contrairement à ce qui s'était passé en 1992, tous les éléments devaient vivre ensemble dans le cantonnement, puisqu'ils seraient appelés à le faire dans les garnisons des forces armées. Il ne devait pas y avoir des tentes ou des logements séparés pour une famille, un clan, une communauté linguistique ou un mouvement. Cette règle s'avéra l'un des grands succès du

système de cantonnement, qui assurait la camaraderie et le partage, même dans les circonstances les plus difficiles.

Les Nations Unies étaient le partenaire principal du Gouvernement malien mais l'opération de cantonnement a été financée par le Gouvernement ; le Fonds spécial du PNUD versa une prime de démobilisation : 200 dollars à chacun des 3.000 ex-combattants qui avaient rendu leurs armes, et 100 dollars chacun pour environ 7.000 autres "ex-combattants non armés" identifiés par les mouvements (à l'intention du PAREM), mais qui ne sont pas passés par le cantonnement (Rose, 1996, p. 4). Les chiffres du PAREM montrent qu'en fait, pour des raisons politiques, le Gouvernement malien s'est laissé convaincre d'accepter un nombre approchant du chiffre initialement avancé par les mouvements, à savoir 9.000 ex-combattants.⁹ Certains ex-combattants avaient remis un vieux fusil, d'autres un AK-47. Le colonel Sadio Gassama, Président de la commission de démobilisation et chef d'état-major de l'armée de terre, se rendit compte qu'une certaine souplesse était nécessaire pour inciter ces jeunes gens à se rendre et récupérer ainsi la plus grande quantité d'armes possible. Mais tous n'avaient pas une arme individuelle en leur possession ; le Gouvernement élaborait donc un système d'équivalence. C'est ainsi que pour une arme à trépied on admettait trois candidats au cantonnement, et cinq pour un mortier.

La gratuité de la nourriture et de la formation constituait le principal avantage du cantonnement ; de plus, les ex-rebelles percevaient une petite aide financière pendant toute la durée de la formation (20.000 FCFA par mois), et pouvaient se voir proposer un emploi par l'État. En ces périodes de restriction imposées par le FMI, il n'y avait pas d'autre voie de recrutement possible au sein des services civils ou armés. L'époque était révolue où le seul fait de posséder un diplôme donnait automatiquement droit à un salaire et à une pension de retraite. Le cantonnement était donc réellement attrayant, notamment pour des jeunes gens qui avaient vocation à faire carrière dans l'armée.

⁹ Dans une communication aux Nations Unies datée du 31 octobre 1996 pour la Conférence sur le désarmement et la prévention des conflits, à Bamako en novembre 1996, le Président de la Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères, le colonel Sirakoro Sangaré a cité les chiffres suivants : "À la date d'aujourd'hui, sur un chiffre initial de 9.000 combattants, (chiffre avancé par les ex-MFUA), devenu 11.000 avec la prise en compte des éléments de l'ex-MPGK et finalement porté à 11.645 tous les mouvements confondus, 2.078 ont été intégrés dans les corps en uniformes ou sont en voie de l'être."

Le cantonnement commença le 15 novembre 1995. Il devait durer quatre semaines mais, en réalité, les listes ne furent clôturées que huit semaines plus tard, le 10 janvier. Au début, les candidats arrivaient au compte-gouttes, mais leur nombre augmenta au fur et à mesure que la confiance s'installait. Ce phénomène n'est pas particulier au Mali ; on a pu l'observer dans d'autres pays, où le degré d'agressivité et de suspicion était plus élevé qu'au Mali (voir par exemple l'expérience de cantonnement au Zimbabwe, UNIDIR 1995/41). Les chefs de guerre envoient quelques volontaires pour tester la sincérité des autorités, et le gros du contingent n'arrive que plus tard. Le Gouvernement malien a, par deux fois, décidé de reporter la date limite du processus avant d'entamer la procédure d'intégration. Dans le cas du Mali, le succès du cantonnement était lié au succès de l'instauration de la paix par la société civile. En conversation, Kare Lode observa :

Les réunions suscitaient le désarmement des rebelles. Dans le cas de Talataye, nous savons qu'un groupe de combattants armés se laissa convaincre pendant la réunion que la paix était bien réelle, et 82 d'entre eux se rendirent de suite au cantonnement pour déposer leurs armes. Même l'organisation de la réunion était un facteur positif. En plusieurs endroits le vol à main armée avait complètement cessé au moment de la tenue des réunions, et les marchés locaux rouvraient immédiatement après.

Les quatre mouvements ont envoyé un nombre différent de candidats portant des armes légères, conformément aux estimations faites pour leurs effectifs réels.

Tableau 4.1
Nombre d'hommes dans les cantonnements au 5 janvier 1996

	Léré	Menaka	Bourem	Kidal	Total
MPA	458	aucun	aucun	620	1.078
FPLA	26	270	66	50	412
FIAA	140	aucun	70	aucun	210
ARLA	32	95	101	aucun	228
MPGK	405	163	185	aucun	753
Total	1.061	528	422	670	2.681

Source : Ministère des forces armées et des anciens combattants.

Le 12 janvier 1996, le processus de sélection pour l'intégration dans les forces armées commença. Au cours des douze mois précédents, une Commission pour l'intégration, présidée par le lieutenant colonel Seydou Traoré (ancien Gouverneur de Tombouctou), avait préparé les règles et les critères de sélection pour l'intégration des ex-combattants, soit dans l'armée nationale ou dans la fonction publique, pour la minorité qui était apte à poursuivre une carrière administrative francophone. En 1992, la sélection faite par les mouvements eux-mêmes se révéla être une erreur. La Commission insista pour que les mouvements se partagent entre eux le nombre sélectionné, les critères du choix étant négociés avec les autorités maliennes. L'équipe du colonel Seydou Traoré comprenait des ministères, les mouvements, et des officiers d'état-major des forces armées. Ils confectionnèrent conjointement selon un ensemble de critères : condition médicale et physique, âge et expérience, éducation et aptitude, preuve de la nationalité malienne, etc.

La seule critique que l'on puisse faire au processus de cantonnement, concerne sa durée, en réalité jusqu'en février 1996. En effet, rien n'avait été planifié pour l'encadrement de ces jeunes gens entre le moment où ils se présenteraient pour rendre leurs armes et celui de leur engagement réel. En fait, le colonel Gassama a soudainement mis fin aux cantonnements, lorsqu'il comprit, au cours d'une visite à Menaka, qu'on approchait des limites de la frustration (révélation faite aux journalistes du quotidien gouvernemental ESSOR — voir Konaté et Sissoko, 1996). Au bout d'une période de quatre mois pendant lesquels ils devaient se contenter de faire du sport et de regarder des cassettes vidéo dans les cantonnements, seuls quelque 1.500 hommes furent retenus pour être intégrés dans les forces en uniforme. Ils suivirent une formation militaire de six mois et finalement, un groupe de 1.479 hommes prêta serment devant le drapeau national le 22 septembre 1996, jour du 36^e anniversaire de l'indépendance malienne.

Un autre groupe de 150 hommes fut engagé dans la fonction publique (mais l'un d'entre eux a été exclu plus tard, quand on découvrit qu'il avait déjà été renvoyé pour détournement de fonds). Les autres quittèrent les cantonnements au bout de quatre mois, avec une prime de démobilisation de 55.000 FCFA et la promesse qu'ils recevraient l'aide du PAREM pour leur réinsertion dans la vie civile. Certains de ces hommes étaient des candidats malheureux, déçus d'avoir raté une carrière dans l'armée ou la police. Mais des ex-soldats peuvent constituer une source de problèmes sociaux considérables pour un pays. S'il

existait une menace contre la stabilité dans le Nord, elle proviendrait sans doute de ces malfaiteurs potentiels légués au PAREM.

Tableau 4.2
Les intégrés dans les services publics

Service	Nombre
Forces armées	1.199
Police	150
Douanes	100
Service forestier	50
Sous-total forces en uniforme	1.479
Administration civile	149
Total	1.648

Source : MFAAC.

Il y a une différence de 599 hommes entre ces chiffres et ceux cités dans la note 10 ci-dessus. Elle s'explique par le fait que le colonel Sirakoro a inclus dans ses chiffres certains ex-combattants qui avaient intégré les unités spéciales depuis avril 1993. De plus, 150 membres sédentaires du MPGK avaient été admis à l'intégration, essentiellement dans la Gendarmerie, par un accord séparé avec le Gouvernement malien différent des Accords d'Alger qui fixaient les chiffres pour le MFUA. Ces 150 recrues (MPGK) ont suivi un entraînement dans un camp séparé à Kayes, alors que le groupe MFUA a reçu sa formation à Banakara, près de Markala (à proximité des services médicaux de Ségou). À la condition de réussir les tests médicaux et d'aptitude physique, tous les ex-combattants avaient le droit de choisir leur carrière. Il faut à présent souhaiter qu'ils puissent, dans leurs nouvelles attributions, contribuer au développement socio-économique de leur pays !

4.7 Le général van der Graaf et la Flamme de la paix

Excellences, les Nations Unies sont fières d'être associées à la Flamme de la Paix. Je peux confirmer que j'ai personnellement vérifié¹⁰ chacun des 3.000 fusils rendus : ils ne sont pas chargés, vous pouvez donc les brûler sans crainte pour en faire une vraie Flamme de la paix.

C'est avec ces mots que le général Henny van der Graaf, vérificateur des Nations Unies, a remis au Président Alpha Oumar Konaré un certificat signé (voir annexe 2.3). Dix mille spectateurs étaient rassemblés sur les dunes de sable pour assister à cette cérémonie. Comme le soir tombait sur les tours médiévales de Tombouctou, AOK et son invité d'honneur Jerry Rawlings, Président du Ghana et, à l'époque, Président en exercice de la CEDEAO, quittèrent la tribune en compagnie d'Adame Ba Konaré et du Professeur Ali Diallo, Président de l'Assemblée nationale du Mali ; ils menèrent leurs hôtes à la pyramide d'armes légères où des torches enflammées les attendaient. Ils mirent le feu aux armes empilées et les trois mille fusils disparurent dans un tourbillon de flammes et de fumée vers le ciel du désert.

À l'idée de brûler des armes, les militaires avaient manifesté une vive surprise : "Nous avons besoin d'armes ! Nous en avons d'autant plus besoin que tous les ex-combattants vont entrer dans l'armée et on doit bien leur fournir des armes. En plus, une bonne quantité de ces armes a été en fait volée à l'armée. Il faut les récupérer !"

Mais le Président malien resta ferme : "Ce n'est pas une affaire militaire, mais une affaire politique", expliquait-il. "Ces armes sont souillées du sang malien. Même si elles ont été volées à l'armée malienne, elles doivent être brûlées."

Avec le recul, tous les militaires maliens reconnaissent que le jugement politique du Président était juste. La Flamme de la paix a été un moment déterminant dans l'histoire moderne du Mali et dans celle de la construction de

¹⁰ Le général Henny avait vérifié le tas de fusils. Il avait ramassé au hasard un Garand de fabrication américaine car il connaissait bien cette marque. La culasse était enrayée. Le général cogna la crosse par terre, pointa l'arme vers le ciel et fit feu. Les officiers rassemblés là étaient stupéfaits. Tous les fusils avaient été vérifiés, pourtant on trouva trois cartouches dans le Garand. Il fallut procéder à une contre-vérification de toutes les armes de la pyramide, mais aucune autre cartouche n'a été trouvée. Personne ne sait comment la main du général Henny a été guidée vers l'unique arme chargée, mais sa réputation professionnelle en a sérieusement été rehaussée.

la paix en Afrique. Bien plus que le coût de ces armes, c'est le symbole de la purification nationale représentée par la Flamme qui revêt une plus grande valeur. Cependant cette expérience n'a bien sûr pas fait l'unanimité. Un journal de l'opposition a présenté la Flamme comme une vaste blague. L'auteur critiquait la cérémonie de Tombouctou d'abord parce qu'au Sahel c'est l'eau qui nettoie, alors que le feu représente l'agression... et ensuite parce qu'il restait encore des armes qui n'avaient pas été brûlées.

Il est indéniable que le Mali ne s'est pas débarrassé de toutes les armes illégales mais cette étape du désarmement n'était pas superflue. Il est vrai qu'il reste facile de se procurer une arme dans les pays voisins où règnent encore des troubles, par exemple, au Tchad ou au Libéria. Mais le plus important est que la Flamme de la paix symbolise la fin de la violence ethnique au Mali, et le retour des Touaregs et des Arabes dans la nation malienne.

La Flamme de la paix est aussi un triomphe pour la diplomatie des Nations Unies. L'ONU a encouragé des mouvements armés à rendre leurs armes, elle a aussi supervisé leur inspection et leur destruction, ajoutant la neutralité et le statut international aux efforts du Gouvernement malien, des forces armées, de même qu'à la politique de cantonnement conçue et organisée par ceux-ci. Pourtant ce succès n'a pas été l'œuvre des Nations Unies uniquement : c'est une paix "à la malienne" qui a été façonnée par le peuple et les institutions du Mali.

Il est vrai que le Mali n'aurait pas si bien réussi tout seul. Dans un pays aux ressources limitées, il fallait quelque chose d'exceptionnel pour frapper les consciences... et des fonds pour financer le long processus de consolidation de la paix. Il y avait aussi un autre élément à considérer : le sort à réserver aux armes collectées.¹¹ L'expérience montre que le mieux est de les détruire. Il fallait donc une méthode spectaculaire, peu onéreuse, pour la destruction des armes. Le Professeur Owen Green, spécialiste britannique du désarmement, commenta : "Le partenariat avec les Nations Unies a rendu le Mali plus grand qu'il n'est." Entendons par-là que la Flamme de la paix est devenue un symbole bien au-delà des frontières du Mali. C'est une belle réussite africaine, un exemple de construction de la paix dans ce continent caractérisé par le désordre

¹¹ Voir, par exemple, la publication de la Banque Mondiale en 1993 sur l'expérience de la démobilisation et la réintégration en Afrique, et l'article de Lodgaard dans la *Lettre de l'UNIDIR* No. 32 de 1996. La violence en Afrique du Sud est par exemple alimentée par la revente illégale de milliers d'armes collectées au Mozambique mais qui n'avaient pas été détruites.

civil. Depuis 1996, plusieurs pays dont le Tchad et la République centrafricaine ont imité le “feu de joie malien”.

La délégation des Nations Unies à Tombouctou était la plus importante. Le Secrétaire général ne pouvait pas faire le déplacement lui-même, il était représenté par Ibrahima Fall, l’actuel Sous-secrétaire général au Département des affaires politiques à New York. Le PNUD envoya Ellen Johnson-Sirleaf, Directrice du bureau pour l’Afrique. Le Directeur du Centre pour les affaires de désarmement à New York, Prvoslav Davinic agissait comme Vérificateur officiel. Il signa avec le général Henny van der Graaf le certificat présenté au Président du Mali. Il était accompagné par son collègue Ivor Richard Fung, devenu Directeur du Centre régional pour la paix et le désarmement à Lomé, et par un grand spécialiste du désarmement, Sverre Lodgaard, alors Directeur de l’UNIDIR (l’Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement) à Genève. Mis à part ces visiteurs extérieurs des Nations Unies, il y avait les représentants des institutions spécialisées de l’ONU œuvrant au Nord Mali, notamment le coordonnateur résident du PNUD, Tore Rose, ainsi que le représentant de l’UNICEF, André Roberfroid, qui deviendra plus tard le chef du bureau de l’UNICEF à Genève.

Il y eut quelques controverses au sein de la communauté diplomatique, quant à l’opportunité du choix des invités à la cérémonie de la Flamme de la paix. Les rumeurs à Bamako avançaient des noms de différents présidents, et d’autres hautes personnalités politiques dont Boutros Boutros-Ghali qui devaient assister à la cérémonie. Mais avait-on besoin d’une foule de ministres ou d’une assemblée de chefs d’État ? Nous doutons de l’utilité d’une cohorte d’invités de marque. La présence de ministres de pays voisins du Mali et de Jan Pronk — le Ministre du développement d’Outre-Mer du Gouvernement des Pays-Bas — faisait de cette cérémonie une réunion importante et pratique dans son orientation. La présence du Président Jerry Rawlings du Ghana, qui était par ailleurs l’invité d’honneur, était hautement symbolique puisqu’il occupait à l’époque le poste de Président de la CEDEAO. Nous terminerons cette section par un extrait du discours du Président Rawlings.¹² Le président ghanéen a tiré

¹² Le service du protocole n’ayant pu fournir une copie du texte, nous citons donc un article du magazine *New African* : “L’évangile selon St Rawlings” (Tall, 1996). En fait, l’expérience de la Flamme de la Paix nous incite à réfléchir sur la réforme des structures vétustes de “la diplomatie et du protocole”, car les invitations furent envoyées avec retard, la presse internationale fut négligée, aucun des discours ne fut distribué et personne ne savait à qui s’adresser, même pas le Ministre de l’information, car aucun des fonctionnaires présents

la plus importante leçon de l'expérience malienne, à savoir que la paix ne peut être imposée de l'extérieur. La paix doit provenir de la base, du peuple, de ses communautés, et de leurs leaders.

Nous sommes fiers d'être debout ici sur le sol vénérable du plus important royaume du Mali, père de nos ancêtres. Nous sommes fiers d'être debout ici à Tombouctou, la cité du grand savoir, lieu des savants qui apportèrent la connaissance au Mali... Je voudrais, de Tombouctou, envoyer un message aux frères et sœurs du Libéria. La paix définitive du Libéria ne dépend que du peuple lui-même.

4.8 La réintégration des ex-combattants

La Flamme de la paix ne pourra justifier son nom que si, au-delà des symboles, elle peut contribuer à l'instauration d'une paix durable. Démobiliser les jeunes et brûler leurs armes est déjà une première réalisation positive, mais sans profession, sans source de revenus, ces jeunes pourraient facilement céder à la tentation de reprendre les armes et retomber dans le banditisme. La Flamme de la paix est en quelque sorte le coup d'envoi à la consolidation de la paix, elle doit non seulement éveiller notre imagination, mais aussi relancer la production économique. Le PNUD a lancé une initiative pour la réinstallation de ceux qui n'avaient pas trouvé un emploi dans la fonction publique, avec la création du Programme d'appui à la réinsertion socio-économique des ex-combattants du Nord Mali (PAREM).

Tout le monde convient que seules les Nations Unies pouvaient, par la création d'un Fonds spécial, mettre en place et financer le PAREM. L'ONU est la seule à occuper une position neutre. Le Gouvernement du Mali, les médiateurs ou donateurs bilatéraux (ainsi que la Banque mondiale) ne sont pas perçus comme étant aussi "neutres et objectifs" que l'est le Programme des Nations Unies pour le développement. Le modèle du PAREM a été tiré de l'expérience des Nations Unies en matière de démobilisation au Mozambique. Le transfert de modèles d'un pays à un autre est toujours risqué, bien que les atouts sur le plan administratif soient assez évidents. Une mission conjointe des Nations Unies et du Gouvernement malien s'était rendue au Mozambique et avait procédé à l'élaboration du PAREM. Le projet a été géré par le PNUD. Le BIT s'occupait du volet formation, alors que l'équipe sur le terrain était

n'acceptait une quelconque responsabilité.

composée d'éléments de l'OIM (fort de son expérience au Mozambique) et des mouvements armés.

Le PAREM avait plus un aspect politique qu'économique. Le programme remplit les obligations politiques du Gouvernement malien, solennellement consenties dans le Pacte national, pour le soutien des ex-combattants des mouvements armés. Le Gouvernement malien de Transition accepta les conditions, pour aider les négociateurs de la paix à convaincre les milices armées d'adopter le Pacte ; leurs successeurs élus ont consenti le même engagement. Le rétablissement de la sécurité était un préalable pour résoudre les problèmes économiques, écologiques et de marginalisation. Ainsi, le PAREM a été conçu comme une stratégie de la "sécurité d'abord", destinée comme le dit son directeur américain, Paul Howard, à "gagner du temps, afin que ceux qui œuvrent pour le développement à long terme puissent remettre leurs programmes en route".

Au vu de ce qui précède, nous pouvons résumer les objectifs du PAREM comme suit :

- **Objectif politique** : calmer l'agressivité des ex-combattants et les intégrer dans la société ;
- **Objectif économique** : créer des emplois pour occuper les jeunes insurgés ;
- **Objectif sécuritaire** : créer les conditions pour un investissement judicieux des 200 millions de dollars annoncés par les donateurs pour les régions Nord (devenus 500 millions de dollars, voir annexe 3).

Combien de personnes ont bénéficié du PAREM ? Le document du PAREM daté du 16 mai 1996 fait mention de 6.000 "*non cantonnés*". Le rapport de décembre 1997 montre que le chiffre réel était de 7.852, auxquels s'ajoutent 1.659 personnes provenant des cantonnements qui n'ont pas été engagées dans les services gouvernementaux. Le PAREM a donc servi 9.511 clients dans les trois régions, comme suit :

- 2.416 à Kidal ;
- 3.801 à Gao ;
- 3.294 à Tombouctou.

Il n'était pas facile de déterminer des critères permettant de sélectionner les "ex-combattants". Le plus important était d'encourager bon nombre d'entre eux à ne plus reprendre les armes. Le Gouvernement décida donc de se montrer flexible, en particulier avec le MPGK, lorsque les exigences se multipliaient en fonction des nouvelles ambitions politiques des négociateurs. Les listes des ex-combattants furent dressées par les mouvements et conjointement signées avec la Commission nationale. Chaque personne figurant sur la liste devait se présenter pour obtenir une carte. Ce procédé n'élimina pourtant pas les revendications et les protestations de personnes qui estimaient avoir été injustement écartées des listes. De plus, il y a souvent eu des confusions volontaires dans un pays où les noms de famille sont identiques ou similaires : Mohamed, Maïga, Cissé... On retrouvait sur les listes les frères ou les cousins des dirigeants des mouvements, de même qu'un certain nombre de femmes. Sans doute aussi certains réfugiés ont-ils réussi à cumuler l'aide du HCR, celle du PAREM, et les divers programmes des ONG, bénéficiant ainsi de vivres gratuits, de crédits faciles et de tout autre avantage disponible au niveau de chaque programme ou de chaque région.

Dans tous les cas, le problème réel n'est pas de savoir si ces personnes ont pu cumuler les aides fournies par les différents programmes. Songhoys, Peuls, Bozos, Arabes ou Tamacheqs, tous méritent une existence meilleure que celle qu'ils ont menée au cours de cinq années d'insécurité, suivant 25 années de sécheresse et 100 années de répression. Les données militaires montrent que 65 % des "combattants cantonnés" avaient moins de 25 ans, et 15 % moins de 20 ans. La première tâche du PAREM a été de créer une base de données afin de mieux cerner la nature et le profil changeant des populations concernées. La majorité avait moins de 30 ans. Il parut bientôt évident qu'il n'y aurait jamais assez d'emplois rémunérés pour ces milliers de jeunes gens peu instruits et qui ne maîtrisaient souvent pas le français. Il paraissait difficile, voire impossible, de leur faire concevoir des projets économiques rentables. Comment donc le PAREM s'y est-il pris pour leur offrir une place dans le cycle de production ? Un investissement de 300.000 FCFA (environ 3.000 FF) pouvait-il réellement suffir pour installer quelqu'un dans la vie active ?

Il existe d'ores et déjà des faits qui portent à croire que le PAREM a réussi au-delà des espérances. La plupart des participants au PAREM avaient de l'expérience et une idée claire de ce qu'ils voulaient faire. Plusieurs groupes avaient pris l'initiative de se lancer dans la culture irriguée de légumes. D'autres, d'origine pastorale, avaient décidé de commencer un élevage de petits

ruminants, profitant de la hausse de l'exportation de viande malienne, en essor, depuis la dévaluation du franc CFA et de la diminution du *dumping* européen. Enfin, un grand nombre s'était lancé dans le commerce, puisque la stabilité permettait de voyager en toute sécurité. Il est vrai que les ex-combattants ne pouvaient pas tous réussir dans le commerce et ils n'avaient pas toujours les aptitudes nécessaires pour vivre de l'élevage dans le désert... Dans tous les cas, il est encore trop tôt pour juger de la réussite des entreprises.

Chose surprenante et inattendue : sur les 866 projets financés, 374 ont regroupé 5.083 participants du PAREM. Cela signifie que les subventions individuelles du PAREM ont été groupées pour rassembler des sommes plus substantielles et les investir de façon collective. Il y a souvent eu recours à des fonds supplémentaires provenant des voisins, qui se sont joints aux ex-combattants pour créer un périmètre rizicole ou lancer un projet d'élevage. L'action en groupe est une chose naturelle dans les communautés maliennes ; le PAREM n'a pas fait exception. C'est le cas dans le périmètre rizicole de Elaket près de Tombouctou, où 66 ex-combattants arabes travaillent ensemble à la culture de 20 hectares. Cette zone est devenue une attraction touristique pour les officiels en visite à Tombouctou (voir Saouti Haidara, 1997).

Cependant le concept même du PAREM était contesté au Mali. Ainsi, d'après l'ambassadeur allemand,

le PAREM récompensait l'approche guerrière. En fait nous leur payons un butin pour acheter la paix, mais durera-t-elle ? Payer 300.000 FCFA à chaque ex-combattant pour faciliter son intégration économique et sociale suppose qu'il existe un environnement économique et social dans lequel il peut s'intégrer. Je préfère une approche de développement communautaire.

La représentante du CICR, Susanne Hofstetter a adopté une position similaire :

Nous avons préféré soutenir les communautés qui reçoivent les ex-combattants. Le cantonnement a été très long, et il n'y a pas eu une préparation suffisante pour faire face aux besoins des ex-combattants qui n'étaient pas destinés aux services gouvernementaux.

Certains ont accusé le PAREM d'opérer un retour de 12 ans en arrière, dans la "mentalité d'assistance d'urgence", qui offre de l'argent au lieu de donner de réelles perspectives pour un développement durable. Les professionnels soutiennent qu'il est préférable de prêter des sommes qui devront être remboursées ; il est d'ailleurs possible d'augmenter progressivement le montant de ces prêts, créant ainsi une dynamique au lieu d'une dépendance économique.

Ceci est une critique de développement d'un projet essentiellement politique : l'impact politique ne sera atteint, à moins d'intégrer les ex-combattants dans un processus économique déjà en cours. Les observations des ONG se justifient pleinement du point de vue technique — mais elles ne tiennent pas compte des obligations politiques. Les critiques des ONG reflètent aussi assez correctement la remarque de deux documents clés conçus par le PNUD et ACORD sur la stratégie du Nord, documents sur lesquels nous reviendrons au chapitre 6. Les critiques soulevées en 1996 se sont d'ailleurs tues devant le constat qu'en 1998-1999 les projets PAREM marchent mieux qu'on ne s'y attendait.

D'autre part, le PAREM ne s'est pas contenté de distribuer des fonds. Pour obtenir la première tranche de paiement, chaque ex-combattant devait présenter un projet viable. Les projets individuels financés par le PAREM étaient supposés bénéficier d'un suivi pour assurer leur existence réelle et déterminer leurs chances de réussite. Les organisateurs du PAREM ont été réalistes. Le Béninois Ahounou, responsable BIT de la formation, nous disait en 1997 :

Même si nous n'avons que 20 % de projets réussis après une année, nous serons en conformité avec l'expérience occidentale quant au taux de survie des petites entreprises, et cela dans les pays développés, où règne la paix. Ici nous espérons 25 % de réussite. En plus, la formation qu'ils reçoivent aidera les ex-combattants à s'adapter à la société et à profiter d'autres opportunités socio-économiques.

Vers la fin de leur mandat, certains membres du personnel du PAREM observaient avec humour qu'ils pouvaient au moins être fiers d'avoir moins de 25 % d'échecs après six mois d'opération.

Les ONG partenaires du PAREM avaient critiqué le rythme de distribution des sommes, persuadées que les impératifs politiques pouvaient contrer l'impact social et économique du programme. Le projet avait été long à démarrer, puis il est devenu trop rapide ; pourtant, la tâche n'était pas facile et la direction du PAREM a toujours nié que l'argent ait été distribué à des personnes dont les projets n'étaient pas viables. Les bureaux du PAREM ont été occupés, des véhicules dérobés, la femme du Directeur Paul Howard ("Mama PAREM"), a même été prise en otage. Le mois de février 1997 a été particulièrement difficile. Sous une pression intense, l'équipe de Gao effectua de gros paiements, jusqu'à ce que les caisses soient vides. Bien entendu, ceux qui n'avaient pas été servis refusèrent d'y croire. Quelques jours plus tard, Howard était obligé d'appeler la gendarmerie pour protéger les bureaux et le personnel du PAREM. Heureusement, les gendarmes n'eurent pas à user de la violence ; ils

patrouillèrent dans l'enceinte du projet jusqu'à 15 heures. Le soleil tapait alors si fort que tout le monde rentra chez soi dans le calme.

Un des grands problèmes du PAREM résidait dans la communication. Il est extrêmement difficile d'expliquer à des ex-combattants, ouvriers peu éduqués ou illettrés, pourquoi les donateurs et les comptables exigent toute cette paperasse dont une bonne partie leur semble inutile. De plus, les participants n'étaient pas des militaires disciplinés mais des partisans dont la survie dépendait en temps de guerre de la rapidité de leurs réactions. Ces gens indépendants, habitués à prendre leurs propres décisions, s'ennuyaient et se sentirent vite frustrés d'avoir à attendre aussi longtemps pour recevoir leur argent.

Le journaliste Saouti Haidara (1997) a interviewé des jeunes gens dépités, assis devant les bureaux du PAREM ; ils reconnurent qu'ils avaient été auparavant des rebelles actifs qui n'auraient pas hésité à trancher la gorge de leurs adversaires. "Les vrais rebelles sont totalement ignorés", a affirmé un Arabe. "Le PAREM distribue son argent à des gens qui n'ont aucun rapport avec la rébellion, des projets sont sélectionnés sur la base des affinités parentales ou de la camaraderie ou moyennant des pots de vin." Vrai ou fausse, les jeunes voulaient croire aux accusations de discrimination, de népotisme ou de corruption... Il y avait d'ailleurs un débat à propos des quotas établis sur la base des listes signées par les dirigeants de chaque mouvement. Voici le commentaire du journal *Le Républicain* :

Le PAREM, le gigantesque programme de réinsertion des ex-combattants démobilisés, est indexé au vitriol. Sa lenteur d'exécution est dénoncée, tout comme sa gestion partisane. Des frustrations non contenues qui se sont traduites par une expédition punitive contre le service et ses agents à Gao. (Maiga, 1997.)¹³

S'ajoutèrent à cette crise des problèmes logistiques prévisibles dans cette zone désertique. Ainsi, il n'y avait pas de banque à Kidal, et on n'y trouvait pas

¹³ Lors de cet incident, le chauffeur du PAREM avait été tiré hors du véhicule et celui-ci avait été renversé. Un des agresseurs fut blessé au moment où le véhicule culbutait et la direction du projet refusa de payer la facture de son hospitalisation. La cible principale des ex-combattants mécontents était les "conseillers techniques" nommés par les ex-mouvements comme représentatifs de la composition ethnique, culturelle et politique des clients du PAREM. Nous leur rendons hommage : Mohamed ag Mahmoud, Zeid ag Mohamed, Mohamed ben Fadi, Boubacar H. Touré, Mahamar Firhoun Maiga, Mohamed el Mehedi ag Rhissa, Hachim ould Sidi Mohamed, Ibiya ag Sidi, Housseyni ag Intfaskiwen.

un seul coffre en acier pour garder des sommes importantes. “Ils ont occupé mon bureau à Kidal”, se souvient Cheikh Bougadary Bathily de la FAO et ancien Directeur adjoint du PAREM. “Ils m’accusèrent de lenteur dans le paiement. Pour des raisons de sécurité, je ne pouvais pas leur dire que mon problème était de trouver un véhicule dans lequel je puisse cacher les 8.000 dollars qu’on devait retirer de la banque de Gao. Tore Rose du PNUD tentait de négocier l’usage de l’avion du HCR, mais sa location était trop onéreuse. Les donateurs n’arrivaient pas à comprendre nos difficultés.”

La gestion de fonds est toujours un casse- tête dans les projets au Nord. Les promesses viennent des donateurs, mais le blâme tombe sur le terrain quand l’argent n’arrive pas. Sous la pression des ex-combattants, vers la fin de l’année 1996 le Gouvernement malien annonça que 8,5 millions de dollars avaient été consentis au Fonds Spécial des Nations Unies. Des queues (il faudrait plutôt dire des cohues !) se formèrent devant les portes du PAREM et lorsque les agents leur annonçaient que les sommes n’étaient pas disponibles sur place, les ex-combattants croyaient dur comme fer que des millions de dollars avaient été volés et qu’on cherchait à les duper. Finalement ce fut le Ministre malien des finances, Soumaila Cissé, qui empêcha le lynchage des employés du PAREM, en préfinançant la moitié de la somme (un million de dollars) consentie par le Gouvernement malien pour 1997. Fait exceptionnel, le gouvernement du Mali a contribué au Fonds spécial au même titre que les donateurs, prouvant ainsi qu’il était disposé à investir pour la construction de la paix.

**PROGRAMME D'APPUI À LA RÉINSERTION
DES EX-COMBATTANTS DANS LE NORD MALI**

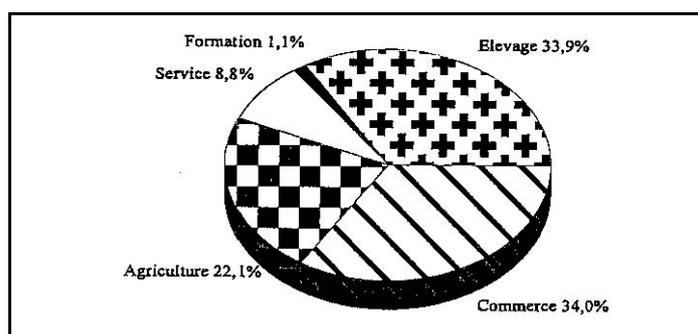
Financement du PAREM par secteur d'activité

	Nbre de projets	Ex-combattants démobilisés	Ex-combattants financés	% financement	Montant déboursé (FCFA)
Gao	196	3.796	3.802	100,13	1.157.461.540
Tombouctou	489	3.235	3.294	101,82	1.024.807.495
Kidal	183	2.423	2.415	99,67	745.647.749
Total	868	9.454	9.511		2.927.916.784

Répartition des projets par secteur d'activité au 31 décembre 1997

Projets	Nbre de projets	Nbre d'ex-combattants	Montant (FCFA)
Service	96	772	242.447.500
Agriculture	118	1.252	383.316.495
Commerce	338	3.753	1.158.297.994
Élevage	312	3.723	1.137.903.795
Formation	4	11	6.951.000
Total	868	9.511	2.928.916.784

Nombre d'ex-combattants par secteur d'activité



Source : Rapport final d'activités du PAREM, février 1998.

Le Gouvernement malien et les Nations Unies ont acheté une période d'accalmie au moyen du PAREM. Les partenaires du Mali ont peu investi dans la paix. Combien de temps faudra-t-il aux donateurs pour libérer les millions de dollars déjà programmés pour le développement du Nord ? Le PNUD a sollicité 12 millions de dollars pour le Fonds spécial, il n'a eu que 10 millions de dollars. Seuls certains bailleurs de fonds ont compris la signification de l'enjeu géo-politique du Sahel. Dans le chapitre 6.7 nous présenterons brièvement les projets de ceux qui ont lancé de vrais efforts, parmi ceux-ci, le CAR-Nord qui a pris la suite du PAREM depuis fin 1997. Comme l'observait l'un des managers maliens du PAREM :

Les Occidentaux sont très forts en finances et en planification, mais ils ne travaillent pas vite. Ils sous-estiment la vulnérabilité du peuple. Cela constitue un danger pour la paix sociale.

À la lecture de l'édition anglaise du présent ouvrage, certains ambassadeurs ont critiqué les auteurs pour avoir insisté sur la contribution du PNUD dans le processus de paix malien. Il est clair que les donateurs occidentaux se sont réellement impliqués dans le processus de construction de la paix depuis 1998 et qu'il leur est désormais possible de participer de façon plus active à sa consolidation. Le peuple et le Gouvernement maliens sont à leur écoute. Si les donateurs n'apportent pas leur contribution, même modeste au processus, le résultat pourrait être la reprise de la violence.

Dans ce chapitre, nous venons de passer en revue les six phénomènes qui constituèrent la base de la construction de la paix malienne. Après la chute du dictateur, les relations entre les populations civiles et les militaires étaient dans un état déplorable. En rétablissant de bonnes relations entre la population et les forces armées, les autorités ont contribué à restaurer les valeurs sociales de la nation et le respect des forces militaires. Le Pacte national est venu renforcer la confiance du peuple tandis que la création du Commissariat au Nord venait concrétiser le statut spécial de cette région. Le Président malien a reconnu que la paix ne pouvait venir que du peuple et a retiré plusieurs unités militaires, laissant à la société civile du Nord l'initiative pour qu'elle puisse mener elle-même la réconciliation. C'est ainsi que les populations du Nord ont persuadé les rebelles de déposer les armes. Ces armes furent détruites par la Flamme de

la paix. Le Gouvernement reprit le processus de paix par la démobilisation des combattants. Pour ce faire, il dut mobiliser à grand peine les ressources nécessaires au cantonnement et à la formation en vue de la réintégration d'anciens rebelles dans l'armée malienne, suivant des règles rigoureuses convenues par toutes les parties. Les Nations Unies fournirent une assistance au processus de cantonnement, tandis que les autres donateurs se tenaient à l'écart. Les ex-combattants non enrôlés dans le service militaire régulier ont été assistés par le programme PAREM dans leur transition vers la vie civile. Ceci a permis au PNUD d'apporter une certaine coordination aux actions des donateurs dans le Nord, qui se sont montrés plus enclins ces derniers temps à apprécier le progrès de la paix "made in Mali".

NOS ENFANTS DESSINENT LA PAIX

À peine les lampions s'étaient-ils éteints sur la cérémonie Flamme de la Paix à Tombouctou, que le Gouvernement du Mali, conscient de l'importance de l'événement pour l'ensemble du peuple malien, a organisé au mois de juin 1996 un concours de dessins d'enfants sur le thème central : le Monument de la Paix.

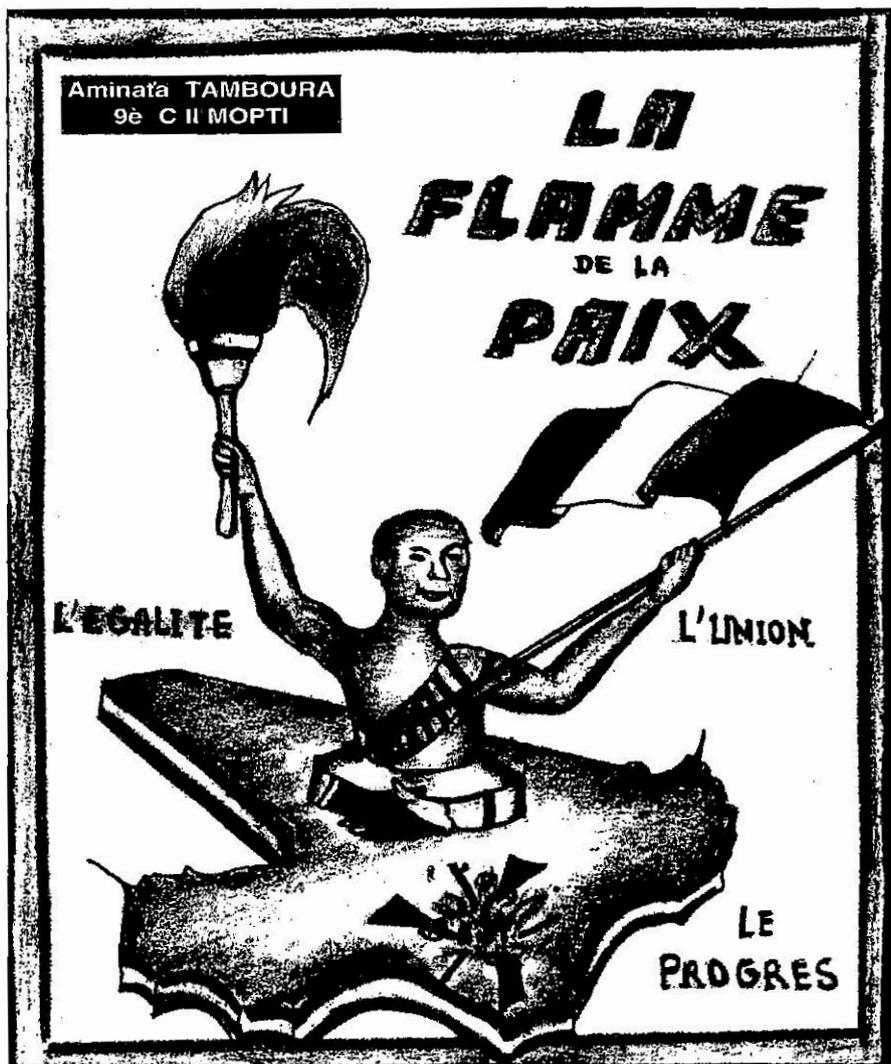
Trois soucis principaux guidaient les autorités dans cette initiative : pérenniser l'événement constitué par la Flamme de la Paix, aider à asseoir une véritable culture de la Paix, notamment chez les jeunes, et inspirer, grâce aux meilleurs dessins, l'érection d'un Monument de la Paix à Abaradjou (Tombouctou).

À l'issue de ce concours, trois dessins ont été primés, dont les auteurs sont:

1. Aminata TAMBOURA, en 9^e AC II de Mopti
2. Émile CAMARA en 9^e A de la Cathédrale
3. Bintou DIARRA, 5^e A Markala

Pour permettre au public de goûter et d'apprécier la perception et les symboles que nos enfants attachent à la notion de paix, le Ministère de l'Éducation de Base et le Commissariat au Nord ont décidé de publier les meilleurs dessins d'enfants retenus par le jury du concours, avec le secret espoir que l'exemple des enfants puisse inspirer les aînés dans les actes qu'ils posent en faveur de la Paix.

LE COMMISSARIAT AU NORD



Le concours de dessins a été gagné par Mademoiselle Aminata Tamboura, âgée de 16 ans, élève à l'école ACII à Mopti, en 5^e Région. (Source : Ministère de l'Éducation de Base, Mali, 1997.)

Chapitre 5

La communauté internationale au service de la paix

Même les voyages les plus longs commencent par un premier petit pas.
(Proverbe peul et touareg)

Les précédents chapitres ont retracé l'histoire récente du Nord Mali et décrit le processus qui a mené au conflit puis à la paix. Nous avons étudié l'apparition du conflit avec la marginalisation politique et économique de la zone, dans une pauvreté extrême à cause de la sécheresse et des échecs de l'État-parti unique. Des années de violence ont été suivies de négociations et d'une construction de la paix. Dans le présent chapitre, nous étudierons le rôle de la communauté internationale — en particulier celui des institutions des Nations Unies — et sa contribution au mécanisme de la paix. L'une des leçons qu'on peut tirer de l'expérience malienne concerne l'importance de faibles contributions même si elles peuvent sembler insignifiantes. Aucune initiative n'est négligeable, et chaque pas en avant est un pas vers la consolidation de la paix.

5.1 Projets des Nations Unies et actions non gouvernementales

Ce n'est pas la communauté internationale, mais la société civile malienne qui conduira le développement et permettra de consolider la paix. Le Gouvernement est appelé à être son partenaire principal, d'autant plus que toutes les stratégies de développement visent en priorité la restauration des services gouvernementaux dans le Nord.

Le plus important appui extérieur à la paix et au développement du Nord a été fourni par l'Algérie et la France. Ces deux pays se sont montrés généreux dans des domaines que les autres donateurs négligent d'habitude, notamment l'assistance et le renforcement des forces de sécurité.¹ Le renforcement de la sécurité est partie intégrante de la consolidation de la paix. Alors que la plupart des donateurs ont tendance à fuir leur responsabilité — reprochant au Gouvernement le climat d'insécurité — les Nations Unies ont reconnu la nécessité d'assurer la sécurité d'abord, afin que le processus de développement puisse se remettre en mouvement. À quelques rares exceptions près, chaque donateur a voulu "faire son projet", n'accordant qu'un intérêt minime aux efforts conjoints pour construire la paix. C'était le cas jusqu'à la création du Fonds spécial (*Trust fund*) des Nations Unies en 1995. La contribution des Nations Unies a relancé le processus de paix. Le tableau 5.1 présente la liste des projets en cours.²

Tableau 5.1
Projets des Nations Unies en cours au Nord Mali

N°	Nom du projet	Agences impliquées	Budget total (dollars US)
1	Amélioration du système du lac Faguibine	UNSO	4.254.661
2	Appui à la riziculture à Gao et Tombouctou	FENU	3.333.338
3	Projet de développement rural à objectifs multiples	PAM	12.400.000
4	Développement des zones lacustres au sud de Tombouctou	UNSO	3.506.398

¹ Les détails de leurs contributions sont donnés dans les déclarations des ambassadeurs, Algérie, p. 50 et 51, et France, p. 57 à 62, in GRM, 1993.

² Un des thèmes principaux du livre concerne les stratégies préventives de l'ONU en faveur de la paix ; ce qui explique notre intérêt particulier pour les projets onusiens. Nous présentons dans l'annexe 3 une liste plus générale des projets destinés au Nord Mali.

N°	Nom du projet	Agences impliquées	Budget total (dollars US)
5	Sécurité nutritionnelle et alimentaire	UNICEF	3.036.100
6	Systèmes de santé intégrés pour les régions du Nord	UNICEF-FED	1.444.644
7	Éradication de la pauvreté par les volontaires nationaux	PNUD	2.388.650
8	Fonds spécial pour le Nord Mali (<i>Trust fund</i> des Nations Unies) pour le PAREM	Plusieurs donateurs (voir tableau 5.3)	10.101.152
9	Assistance spéciale pour le Nord	FAO, PNUD	1.603.440
10	Assistance à long terme aux rapatriés et déplacés	PAM	10.300.000
11	Appui à la paix au Mali et dans la sous-région	PNUD	125.000
12	Appui au Coordonnateur résident des Nations Unies pour le suivi de la paix	PNUD	336.000
13	Appui à la gouvernance, à la prévention des conflits et à la construction de la paix	PNUD	1.200.000
14	Développement agricole dans la région des lacs de Tombouctou, Phase I	FIDA, OPEP, PAM, GRM	9.673.270
15	Développement agricole dans la région des lacs de Tombouctou, Phase II	FIDA, OPEP, PAM, GRM	19.406.620
16	Sécurité alimentaire et génération de revenus à Kidal-PSARK	FIDA, BID, PAM, GRM, UNICEF	21.320.819

N°	Nom du projet	Agences impliquées	Budget total (dollars US)
17	Programme de rapatriement des réfugiés et des populations déplacées, 1997	UNHCR	7.270.616
18	Programme de rapatriement des réfugiés et des populations déplacées, 1998-1999	UNHCR	6.687.636
19	Construction des centres de santé communautaires	OMS**	51.116
20	Programme de coordination et assistance pour la sécurité et le développement (PCASED) : appui au moratoire sur les armes légères	PNUD, GRM, Norvège, Canada, Royaume-Uni, USA, UE	5.900.000
21	Recherche et formation en matière de désarmement	UNIDIR	150.000
22	Formation en matière de droits de l'homme et démocratie	UNCDH, UNIDIR, CAPSDH	140.000
23	Fonds spécial des Nations Unies : consolidation de la société civile au Mali Nord (CAR-Nord)	PNUD, DAP/ONU	4,532,000
24	Appui à la production vivrière à Mopti et Tombouctou	BIT-ACOPAM-AFAR	500.000
Total programmes en cours			129.661.460

Source : GRM, 1998 ; UNHCR, 1998 ; PNUD, Bamako, 1997-1998.

* Tous les chiffres sont indicatifs. Ils dépendent non seulement de la planification au sein de chaque institution spécialisée, ministère et région, mais aussi des ressources consenties par les donateurs. Les acronymes sont expliqués en annexe 6. Les dates des projets sont variables mais couvrent en général la période 1995-2000.

** Les autres projets OMS ont un impact à l'échelle nationale ; il en est de même pour les autres institutions dont les projets à l'échelle nationale ne figurent pas sur cette liste.

Ce tableau de financement n'indique pas l'impact des projets sur le terrain. Alors que l'ACOPAM et le FENU ont des effets considérables en mobilisant peu de moyens, le projet PSARK du FIDA à Kidal a été paralysé. Jusqu'en 1997, 17 % seulement des ressources du projet avaient été déboursés. De plus, la somme n'a été utilisée que pour maintenir le fonctionnement administratif du service de gestion en place pendant les dix dernières années : seulement 52 % des fonds consentis par les donateurs pour le Nord ont été déboursés (voir annexe 3), donc le FIDA n'est pas seul coupable.

Dans le cas du projet FIDA, l'agence avait pourtant eu un grand succès auprès des producteurs de riz dans la région de Ségou et le projet y était devenu célèbre. Cette réussite est en grande partie due à la structure décentralisée du projet. Le projet de Kidal, au contraire, est trop centralisé. On ne saurait expliquer la décision de baser la direction du projet à la Banque ouest-africaine du développement (BOAD) au Togo, très loin de Kidal. Toute dépense sur le terrain doit être approuvée à Lomé, ceci pour un projet situé dans une des régions les plus enclavées d'Afrique, démunie de réseaux routiers et téléphoniques adéquats. Interrogée sur les raisons de l'échec du PSARK, Maimouna Ba, ancienne Ministre du développement rural qui suit le projet de près, a expliqué : "Si vous voulez un véhicule, cela vous prend 18 mois parce que vous devez vous référer au service administratif à Lomé. Si le FENU a de meilleurs résultats, cela ne tient à rien d'autre qu'à leur système de gestion décentralisée."

La situation n'est pas différente pour le projet FIDA au Niger, cible du premier raid de la rébellion touarègue en mai 1990. Au cours des six mois précédant l'attaque, le personnel du FIDA savait que la frustration des Touaregs allait éclater. La tension était si forte qu'en 1989 les chauffeurs du FIDA avaient demandé que les véhicules du projet soient peints en une couleur différente, afin qu'ils ne puissent pas être identifiés. Après le raid sur la base du FIDA à Tchintcharaden, quelques-uns des attaquants furent capturés et emprisonnés à Menaka. C'est pour les libérer que Iyyad mena, en juin 1990, la première attaque de la rébellion sur le Mali. Comme nous le verrons au chapitre 6, la consolidation de la paix au Nord Mali dépend de la relance de l'économie ; et la relance de l'économie à Kidal dépend du PSARK. Nous n'irions pas jusqu'à imputer la rébellion touarègue au FIDA, cependant il est certain que le FIDA et la BOAD devront repenser leur stratégie.

Le FIDA n'est pas la seule agence à faire l'objet de critiques. Les banques comme la BAD et la BID figurent constamment au tableau des financements officiels, mais leur impact est imperceptible pour la population rurale malienne.

Il est possible que cela ne tienne qu'à une simple question de communication ; il peut également y avoir un problème de planification inadéquate et de mauvaise exécution, l'argent servant essentiellement à payer des salaires et des logements aux spécialistes hautement qualifiés, mais qui ne contribuent en rien au bien-être des populations du Nord. Les fonds destinés au développement sont versés aux ministères ; qui sait comment ils sont dépensés ? Des intérêts politiques sont en jeu. Les banques de développement — comme les donateurs bilatéraux — ont tendance à accorder plus d'importance à l'impact politique de leur action qu'à leur incidence sur le développement local. Cette critique s'applique aussi à certaines agences multilatérales. Sous un gouvernement militaire ou un régime répressif à parti unique, toute assistance à un quelconque ministère même au Ministère de la santé, partenaire privilégié de l'OMS et de l'UNICEF et de plusieurs bailleurs bilatéraux, peut servir les agents de la répression plutôt que ceux du développement... C'était le cas il y a dix ans au Nord Mali. En début 1999, nous avons de bonnes raisons de croire que la situation a changé, car le Gouvernement actuel n'épargne aucun effort pour promouvoir la paix et le développement au Nord.

D'autres apports des Nations Unies ont été fournis sous forme d'idées et de planifications stratégiques. Le PNUD a financé de nombreux documents et réflexions sur le processus de paix et a certainement exercé une influence positive au cours des six dernières années, par la promotion du dialogue et de la bonne gouvernance au Mali, y compris pour l'organisation des élections. Il est difficile de mesurer l'impact d'une action telle que la conférence sous-régionale de l'UNIDIR sur le micro-désarmement. Elle constitue sans doute un événement utile car la recherche sur le désarmement est importante et peut constituer un élément catalyseur pour la paix et le développement, ne serait-ce que pour la réorganisation des armées dans la sous-région ; mais de tels impacts sont difficilement quantifiables à court terme.³ Il faut souligner l'importance dans la durée de cette réflexion stratégique des Nations Unies, que l'effet puisse en être évalué ou non. Nous observons avec scepticisme la tendance à mesurer statistiquement des concepts abstraits comme "le bien-être", "le développement" ou même "l'éducation". L'un des impacts les plus positifs de l'action des Nations Unies semble être la promotion de la discussion au niveau national et sous-régional, sur les mesures à adopter en faveur de la construction

³ La conférence organisée par l'UNIDIR à Bamako en novembre 1996 a constitué une étape importante dans le processus qui a conduit à la signature du moratoire sur les armes légères le 31 octobre 1998 (voir chapitre 7.7).

de la paix de part et d'autre des frontières nationales. On peut difficilement mesurer l'impact d'une discussion, mais il faut insister sur l'idée que "le conflit est un risque partagé".

L'expérience montre qu'en général les fonds de développement sont mieux utilisés quand ils touchent directement les bénéficiaires, par un partenariat avec les organisations à la base. De toutes les agences des Nations Unies, c'est le Programme alimentaire mondial dont l'œuvre peut être évaluée le plus facilement, parce que la rémunération du travail en produits alimentaires (*food-for-work*) est donnée directement aux villageois, le plus souvent dans des projets exécutés en collaboration avec les ONG qui assurent la supervision et l'assistance technique sur le terrain. Le don de vivres gratuits favorise la dépendance, tandis que l'approche du *food-for-work* (*f-f-w*) stimule le développement à la base.

Tous les donateurs bilatéraux et plusieurs agences des Nations Unies ont des ONG pour partenaires dans l'exécution de leurs projets. Bien que certaines ONG soient trop petites pour être efficaces, elles sont souvent proches des communautés de base. Le HCR a accordé des subventions à une douzaine d'ONG pour creuser des puits, générer des revenus et développer le secteur agricole.⁴ Ce qui frappe cependant, c'est la réticence des donateurs à accorder des subventions aux ONG locales. Sur la liste du HCR figurent cinq ONG françaises et seulement deux maliennes : *Gua Mina* et ACORD. *Gua Mina* a reçu de l'argent pour le développement féminin à Tombouctou. ACORD a été créé en 1974 comme un consortium des ONG internationales ; beaucoup d'observateurs maliens considèrent qu'elle a réussi sa reconversion en ONG malienne.

L'histoire d'ACORD dans le Nord Mali entre 1975 et 1990 paraît exemplaire. Pendant ces quinze années. Elle a su développer un esprit de coopération et de transparence sous un régime répressif. Suite à la crise de 1974, l'ONG a mis en place la stratégie proposée par une mission de la FAO. Il s'agissait de relancer les coopératives afin de créer des pôles alternatifs de

⁴ Pour l'eau et la santé, le HCR a versé des sommes à ACORD, Action contre la faim, Aide de l'Église norvégienne, Aide médicale internationale, Centre canadien d'étude et de coopération internationale, Comité pour Léré, GTZ, Vision mondiale, Agence islamique pour le secours en Afrique, tandis qu'Atlas, Équilibre et la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge s'occupent des centres de transit pour les réfugiés. *Gua Mina* organise la génération de revenus à Léré, tout comme ACORD, ACF, AEN, CECI, et VM le font ailleurs (UNHCR, 1996 b, Tableau 3, p. 4). Les acronymes sont expliqués en annexe 6.

développement dans les communautés agro-pastorales où l'émigration, la perte des récoltes et du bétail avaient sévèrement perturbé les structures socio-économiques. À cette époque, le régime militaire avait écrasé les coopératives, perçues comme étroitement associées au régime socialiste de Modibo Keita. L'inspiration pour la relance des coopératives vint de l'IRAM français, qui détacha André et Maryse Marty pour travailler à Gao avec Adama Ouloguem et son équipe à la Direction régionale des coopératives. Le programme a travaillé à la création de banques de semences et de céréales, aux crédits rotatifs pour la reconstitution du cheptel des petits ruminants, ainsi qu'à la médecine communautaire dans une structure coopérative décentralisée. L'assemblée générale semestrielle de chaque coopérative prenait les décisions et supervisait les distributions, ce qui a permis d'instaurer une certaine transparence dans la gestion. Les chiffres suivants sont fournis par Coulibaly (1995, p. 28), qui décrit le programme en ces termes : "Cette ténacité, cette mobilisation des énergies, cette capacité d'imagination ne sont possibles que quand les bailleurs de fonds se mettent à l'écoute des structures de base des populations."

ACORD⁵ commença à Gao et s'étendit vers l'ouest. En moins de six ans, 12 coopératives d'éleveurs fonctionnelles, six de pêcheurs et 39 groupements villageois multi-fonctionnels avaient été créés. Au total 101 villages et 40 fractions nomades se sont organisées et 25 % de la population avaient reçu des crédits pour le bétail ou pour la pêche. Rien n'était gratuit, tout était donné à crédit. 90 banques de semences proposaient un sac de semences en juin contre deux à la moisson. Le taux de paiement variait d'un village à l'autre, l'essentiel étant de s'assurer que les pauvres ne devaient plus emprunter les semences chez des usuriers. Les remboursements étaient généralement de 100 % au cours des six premières années... jusqu'à la fin de la crise. Passée cette période, le remboursement perdait son importance pour le maintien de la solidarité communautaire. Mais le programme ne s'arrêta pas là. ACORD a continué à travailler avec les communautés, changeant d'activités selon l'évolution des besoins avec l'investissement dans la riziculture et l'ensemencement des bourgouttières, avec des programmes d'apprentissage au calcul, à la lecture et

⁵ L'essentiel du financement du programme est venu des membres fondateurs d'ACORD, à savoir Oxfam, DWHH, Novib, Nicos, Inter Pares, *War on want*, GARD. L'équipe sahélienne du Conseil œcuménique à Ouagadougou et Misereor ont fourni un appui financier additionnel, et les volontaires de la SNV et de l'AFVP s'y sont joints. Il y a également eu la collaboration de l'unique ONG nationale à l'époque, le Secours catholique malien (Secama) à Gao.

à la gestion, etc. Sa présence constante dans le Nord depuis 18 ans créa une confiance qui lui permit d'agir comme médiateur pendant les années de violence (Rita Ba, 1995).

Le succès d'ACORD et de ses ONG partenaires⁶ est mieux apprécié par rapport aux réactions de leurs clients. Au plus fort des troubles, aucun véhicule ne s'aventurait en dehors de la ville et la population rurale était assez déprimée. Beaucoup de gens avaient disparu dans les dunes de sable, les projets de développement étaient au point mort. ACORD envoya un message à ses partenaires, annonçant la tenue de deux assemblées générales, une pour les domaines pastoraux et l'autre dans la vallée du fleuve. À la surprise générale 85 groupes envoyèrent des représentants à la réunion de Menaka, 65 à celle de Bourem. Certains envoyés avaient voyagé trois jours, pour venir représenter des groupes coopératifs qu'on croyait disparus. Peu après, le processus de développement reprit, utilisant une "méthode inversée" : comme les véhicules des ONG étaient immobilisés, ce sont les bénéficiaires qui faisaient le voyage, "inversant" le mécanisme de vulgarisation, échangeant le mil contre des semences sélectionnées, recueillant et disséminant les informations techniques, percevant et remboursant les micro-crédits.

À Tombouctou, la collaboration avec ACORD a commencé en 1978 avec Île de paix, Frères des hommes et Terre des hommes... et plus tard avec l'UNICEF. Il y avait très peu d'ONG au Mali à l'époque. La sécheresse de 1984 occasionna la création de nouvelles ONG et celle du Comité de coordination des actions des ONG (cette période est décrite par Muller, 1989). Il n'y avait pour ainsi dire pas d'ONG nationale jusqu'en 1982-1983, période qui vit la naissance des premières ONG de développement d'origine malienne : AMRAD, AMADE, AETA, OMAES, *Gua Mina*... Avec 650 ONG locales et 100 ONG étrangères au Mali en 1999, il est aisé d'oublier que le droit d'association n'a été acquis qu'avec la révolution populaire de 1991. Alors qu'il est considéré par les démocrates comme une liberté fondamentale, ce droit est constamment menacé par l'existence d'une administration centralisée instaurée sous l'État-parti unique. Les concepts de "société civile" et "gouvernance démocratique" n'ont pas conquis une place définitive dans la gestion de la nation malienne.

⁶ Après 1985, le nombre d'ONG a augmenté dans la région. Les ONG nationales et internationales ont travaillé en collaboration et ACORD est devenue coordonnatrice à Gao de l'antenne du Comité de coordination des actions des ONG (CCA-ONG).

Dans un tel contexte, il est inquiétant de constater que les Nations Unies et les agences bilatérales ne sont pas assez engagées pour le développement des institutions de la société civile. Ce sont les leaders des sociétés civiles traditionnelles et modernes qui ont mis fin à la guerre et qui doivent guider la paix. Nous ne préconisons pas une simple répétition des recettes du passé.

Il apparaît aujourd'hui aux autorités du pays, aux populations concernées, aux partenaires du développement et aux ONG qu'il y a l'extrême nécessité d'une réflexion renouvelée sur les questions de développement de ces régions. (Coulibaly, 1995, p. 30.)

Parmi les donateurs, les institutions spécialisées des Nations Unies sont les plus susceptibles de rallier ce processus de réflexion. Le PNUD a commencé le processus depuis 1995.⁷ La plupart des donateurs montrent une certaine réticence à supporter des projets de développement durable à long terme. Les "banques de développement" sont les plus coupables ; loin de la réalité sur le terrain, leurs politiques sont dominées par les chiffres. Les officiels des agences bilatérales sont félicités quand ils dépensent beaucoup d'argent et rapidement. Dans tous les cas, les fonds doivent être dépensés pendant l'exercice fiscal en cours, la taille et la capacité d'absorption du village importent peu. Les donateurs se soucient peu du fait que les communautés locales suivent l'évolution des saisons et non celle de l'année comptable.⁸

Ainsi, certains bailleurs de fonds ont une préférence pour les projets qui impliquent la construction de bâtiments ou l'importation de véhicules. Il est en effet plus facile de les matérialiser par exemple en les photographiant. D'autres évitent notamment les projets hydrauliques parce qu'il est plus difficile de photographier un puits. Il en est de même pour des domaines où les ONG excellent tels que l'éducation sanitaire. Elles ont également prouvé leur aptitude à aider les villageois à s'organiser, à créer des revenus et à générer le développement humain. Comme un analyste le souligne :

⁷ Voir le document PNUD 1996a, écrit sous l'impulsion de Djeidi Sylla et Ibrahim ag Youssouf du PNUD et d'Yves Gueymard de la Coopération française. Au bout de longues consultations, ce travail a donné naissance à la stratégie de développement humain durable (DHD) pour le Nord Mali adoptée en juin 1998 par la Commission paritaire : voir GRM, 1998.

⁸ Nous excluons de cette critique générale le programme quinquennal ONG de l'USAID, certains projets hollandais et suisses, ainsi que le programme des micro-réalisations financé par l'Union européenne. La majorité de ces actions ont été positives dans les communautés de base, en dépit de leur préférence pour le financement des ONG étrangères au détriment de la société civile locale.

Les bailleurs de fonds doivent opérer un virage dans la direction du développement. Au lieu de gigantesques projets extravertis et pleins d'ambition, nous devons promouvoir des projets ciblés et modestes, conformes aux réalités socio-économiques du milieu. (Coulibaly, 1995, p. 45.)

Ceci n'est pas une approche révolutionnaire. L'OCDE reconnaît depuis longtemps que les "projets donateurs" posent problème, que nous devons trouver des approches alternatives (Lecomte 1986). Ce sont les projets à petite échelle et à long terme au niveau des communautés de base qui assureront le développement durable au Mali. Cependant, même les donateurs les plus avertis et certaines agences des Nations Unies tombent encore dans le piège des "projets à haute dépense".

La distribution de vivres gratuits fut l'un des grands problèmes après la sécheresse de 1984. L'aide gratuite était tellement importante qu'il a été difficile de persuader les villageois du Nord Mali de reprendre en main leur propre développement. Le débat sur la complémentarité du secours et du développement a fait long feu.⁹ Le PAM semblait avoir réussi à populariser les programmes *food-for-work*. Il semblait que le PNUD avait convaincu les donateurs d'œuvrer pour le développement humain durable. Les ONG paraissaient avoir remporté le débat en faveur des stratégies de développement à long terme. Apparemment ce n'est pas le cas, même au sein des Nations Unies. Un porte-parole du HCR justifie l'absence de coopération avec le PNUD par le fait que leurs "mandats sont différents" à cause de la séparation séculaire du secours et du développement (voir chapitre 7). Pendant une réunion des bailleurs de fonds, la représentante d'une ONG avait été interrompue à trois reprises par les "gros" bailleurs favorisant la distribution gratuite des vivres. Finalement le Président de séance lui rendit la parole en s'excusant. "Ce n'est pas grave", disait-elle avec le sourire, "étant d'une ONG, je suis habituée à ne pas être écoutée." Entre-temps, certains donateurs augmentent les dettes à long terme, donc la dépendance des pays africains, sans se soucier des objectifs de développement durable.¹⁰

⁹ La contribution la plus récente étant celle de l'ancienne représentante de la Croix-Rouge internationale à Bamako ; voir Hofstetter, 1998.

¹⁰ Pour un modèle de collaboration entre les bailleurs et les ONG, voir l'essai "On theories and strategies" dans *Putting People First* (Poulton et Harris, 1988). Les bailleurs de fonds ont du mal à considérer les ONG comme des partenaires de valeur égale. Cependant on a constaté, lors d'une réunion récente entre l'UNICEF et les ONG concernant le développement des enfants, que les ONG avaient (dans le cas d'espèce) quatre fois plus de ressources que les

Les dons ne sont pas la meilleure solution aux problèmes du Nord Mali. La gratuité freine la liberté et constitue une atteinte à la dignité des populations. Une anecdote prouve que les bénéficiaires préfèrent le *food-for-work* aux vivres gratuits. En 1992, après avoir constaté que les réfugiés ne retournaient pas dans leurs régions d'origine, l'USAID s'était retrouvée avec 4.000 tonnes de sorgho rouge qui allait pourrir, s'il n'était pas consommé. Le sorgho fut distribué gratuitement à des agro-pastoralistes qui avaient souffert du banditisme et des vols. Une faction touarègue de Menaka sollicita l'aide des ONG GARI et Vision mondiale :

Il est préférable d'organiser un projet où la population travaille et est rémunérée en grains, plutôt que de leur donner de la nourriture pour rien. Nous vous demandons donc de nous venir en aide pour organiser un projet de *food-for-work*.

Cette anecdote se répandit rapidement dans les régions du Nord. Elle constituait un exemple de la volonté d'autogestion dans une communauté remise des longues années de dépression de l'après-sécheresse. Comme nous l'avons souvent dit dans les réunions des bailleurs de fonds : "Il faut plusieurs années pour installer l'esprit d'indépendance dans une communauté. Il suffit d'un jour pour y rétablir la dépendance."

5.2 Le HCR, les réfugiés, les femmes et les personnes déplacées

Nous n'avons jamais eu l'occasion de visiter un camp de réfugiés en Algérie, en Mauritanie, ni au Burkina Faso.¹¹ Par contre nous avons vu et parlé à un grand nombre de ceux qui sont retournés et à ceux qui ne sont jamais partis, préférant se terrer dans les dunes ou s'installer discrètement aux abords de certaines villes encore plus ou moins "sûres", comme Sikasso et Hombory où les leaders de la société civile traditionnelle n'ont permis aucune manifestation de haine ou de racisme. Si on additionne le nombre des réfugiés et de déplacés, plus d'un quart de million de Maliens ont été déplacés à cause des troubles (peut-être un tiers des populations au nord de Mopti). Beaucoup d'autres furent des victimes économiques des troubles. Le PAM (1997, p. 2) envisageait une distribution à 300.000 personnes en 1997, sur la base des chiffres suivants : 150.000 retournés, 50.000 déplacés, et 100.000 victimes économiques.

Le rapport du HCR pour 1995-1996 recense 150.000 réfugiés maliens dans les pays voisins (chiffre qui sera revu à la baisse), dont 76.344 étaient rentrés de novembre 1995 jusqu'à fin 1996. Le HCR en aurait assisté 21.545, dont 12.902 dans des convois et centres de transit à l'intérieur du Mali, le reste par la distribution de vivres et paquets d'équipement pour la réinstallation (tentes, moustiquaires, etc., ainsi qu'une ration de vivres pour trois mois fournie par le PAM). Ceux qui restaient à l'extérieur du Mali fin 1996 étaient estimés à 87.000. Tous les camps étaient fermés avant la fin de l'année 1997. L'assistance du HCR à la réinstallation continuera pendant une année encore dans les 7^e et 8^e régions, jusqu'en 1999, l'ONU ayant constaté que les autres partenaires du Mali n'investissaient pas à Gao et Kidal. Le HCR a bien réussi cette réinstallation en 1996-1998.

Combien de réfugiés maliens y a-t-il à l'extérieur ? C'est plus une question d'orientation politique que de statistiques précises. Certains se sont installés sur les terres de leurs ancêtres en dehors des frontières modernes du Mali. De ceux

¹¹ Nos informations proviennent de discussions avec le HCR à Genève et à Bamako, ainsi que des visites en Mauritanie et au Burkina Faso décrites dans le document rédigé pour ACORD par Cheibane Coulibaly, Gaoussou Drabo et Alassane ag Mohamed (Coulibaly, 1995, p. 46 à 64). À ces sources nous ajoutons des informations tirées de documents du HCR, d'articles de presse et de discussions informelles avec diverses personnes anonymes mais bien renseignées sur le sujet, ayant elles-mêmes été réfugiées.

qui étaient partis à la suite du massacre d'octobre 1994, il reste seulement quelques centaines de réfugiés éparpillés dans les pays d'accueil. Leur retour sera plus déterminé par des choix personnels que par une difficulté politique : à l'exception possible des quelques dizaines de personnes du Kel Essouk qui restent au Niger (voir chapitre 5.2).¹²

Tableau 5.2
Les réfugiés revenus au Mali avant le 31 décembre 1997

	Retour organisé	Retour facilité	Retour spontané	Total
Mauritanie	18.658	20.250	4.087	
Burkina Faso	4.710	15.711	2.877	
Algérie	4.965	-	42.748	
Niger	835	116	8.704	
Sénégal	679	-	-	
Total	29.847	35.077	58.416	123.340

Source : Appel de 1998 du HCR en faveur du rapatriement et de la réintégration des réfugiés maliens et nigériens, février 1998, p. 4.

Le retour des réfugiés a une signification particulière pour la paix, puisque ceux qui ont fui la violence sont les mieux placés pour juger de l'opportunité de rentrer. En vérité, sans le retour des réfugiés, il ne peut y avoir de paix. Leur retour avait été planifié et attendu pour 1992-1993, à la suite de la signature du Pacte national. Quelques centaines de réfugiés seulement étaient rentrés en mai et juin 1993 et avaient pu bénéficier de l'assistance du HCR et des ONG... Mais en septembre ils s'étaient dispersés de nouveau, à cause de la reprise des hostilités ou par manque d'infrastructures. C'était le cas dans la région de Kidal où beaucoup de puits avaient été empoisonnés par l'armée.

Après le Pacte national de 1992, et de nouveau après la Rencontre de Tombouctou de 1995, le HCR a laissé passer l'occasion de résoudre le problème des réfugiés. Le HCR gérait à l'époque 26 millions de personnes

¹² Le rapatriement des Touaregs est décrit dans *Les réfugiés dans le monde 1997-98*, UNHCR, 1997.

déplacées de par le monde, 1,7 million dans la seule région des Grands Lacs. On peut donc comprendre qu'une centaine de milliers de réfugiés puisse passer inaperçue lorsque l'agence doit déterminer les priorités. Mais on peut difficilement penser que les délégations à Bamako et à Nouakchott se soient montrées à la hauteur dans l'appréciation des mesures à appliquer pour la paix au Sahara. Obsédé par les ressortissants libériens et centrafricains échoués à Bamako, le délégué n'a pu voir que les arbres qui lui cachaient la forêt de dangers dans le Nord. Des efforts tardifs furent annihilés par la lourdeur bureaucratique ; on appliquait des solutions "pro-forma" comme la location de camions (peu adaptée aux besoins des nomades). Des fonds furent avancés pour trois puits qui n'ont jamais été creusés. À partir de 1995, le siège du HCR réalisa que la priorité devait aller aux sites d'accueil des retournés. En 1996, une campagne fut initiée pour l'amélioration des lieux de réception, avec une attention spéciale sur l'approvisionnement en eau. À la recherche d'une paix durable, Coulibaly réclame (1995, p. 21) :

une gestion moins bureaucratique du problème des réfugiés. L'administration classique tout comme les organismes internationaux privilégient le traitement global du problème. Ils considèrent donc les réfugiés comme une masse indistincte qu'il faut découper en contingents dont le rapatriement s'effectuera sur des sites aménagés. Cette approche est contournée par le phénomène des retours spontanés et par la pratique du choix instinctif des sites. Il y a donc des phénomènes nouveaux qu'il faut savoir accompagner au lieu d'essayer de les modifier pour les mettre dans des canevas préétablis. Les ONG dans cette optique nous semblent mieux armées que l'administration classique pour s'adapter et il conviendrait d'imaginer de nouvelles formes de collaboration entre elles, l'État et les organisations internationales.

Le HCR rapporte que "le rapatriement des réfugiés maliens commença tard et difficilement. Le manque de structures du HCR sur les sites de retour et la disponibilité très limitée des partenaires d'exécution dans les zones de rébellion ont sérieusement entravé l'opération." (UNHCR, 1996b, p. 6). Le même rapport témoigne d'une plus grande flexibilité dans le plan de 1997 qui préconise qu'au lieu de se concentrer sur le transport, "l'assistance doit cibler les communautés d'accueil... et l'assistance sera fournie d'une façon décentralisée aux communautés d'origine...". C'est sans doute la stratégie complémentaire aux actions du PAREM et du PNUD décrites au chapitre 4.8, qui se préoccupaient des ex-combattants individuels. Ensemble, le PNUD et le HCR peuvent assurer le leadership nécessaire pour la relance économique du Nord. Le HCR est déjà en partenariat avec les ONG qui opèrent dans la région : c'est un bon début.

Les réfugiés envoyaient d'abord des éclaireurs pour s'assurer que les conditions étaient favorables à leur retour. Le HCR n'a pas saisi la manœuvre et n'a pas su à quel moment les réfugiés allaient rentrer, s'imaginant qu'ils attendraient des instructions. Le coordonnateur régional du HCR nous dira plus tard : "Personne n'est mieux informé que les réfugiés eux-mêmes." Dans une certaine mesure, c'est vrai, mais la communication avec les camps est parfois défectueuse ; les rumeurs remplacent souvent la réalité. Une lettre vieille de trois semaines et annonçant de mauvaises nouvelles peut être plus crédible que des nouvelles positives entendues à la radio. "La gestion du conflit a été plus facile que la gestion des rumeurs", a affirmé l'agent d'une ONG s'adressant au reporter Adam Thiam (1996). Ceci ne peut être imputé qu'à la négligence des infrastructures de communication, d'abord par le Gouvernement du Mali, ensuite par le système des Nations Unies. Les autorités maliennes ont longtemps négligé les réfugiés : beaucoup n'ont pas reçu ne serait-ce que la visite d'un représentant du gouvernement. Jusqu'à ce jour, le problème de la gestion de l'information entrave encore l'installation des réfugiés et les perspectives de paix dans le Nord.

Les flux de réfugiés constituent un indice fiable pour apprécier le processus de paix au Nord Mali. Au début, les gens courbaient la tête et attendaient que la tempête passe. Les affrontements de 1990 et les émeutes dans les rues de Bamako forcèrent le régime dictatorial à négocier. L'année 1991 a commencé sous de meilleurs augures avec les Accords de Tamanrasset en janvier et la chute de Moussa Traoré en mars. Pourtant le banditisme existait toujours. Le 20 mai 1991, un jeune officier de l'armée à Léré perdit contenance. Incapable d'attraper les brigands qui volaient le bétail et les véhicules et s'enfuyaient ensuite de l'autre côté de la frontière mauritanienne, il rassembla un groupe de vieux marchands arabes et touaregs et les fusilla avec leurs fils sur la place du marché. Le Gouvernement de transition était abasourdi, paralysé : la révolution n'avait pas encore deux mois, après 23 ans de régime militaire. Pour le petit soldat frustré et sans éducation, cette réaction constituait un acte héroïque. Pour les populations de teint clair, c'était un carnage. Avant la fin du mois de mai, la moitié des familles arabes et touarègues de la région de Tombouctou s'était enfuie en Mauritanie. Le problème des réfugiés était né. Vers 1995, trois camps abritaient entre 40.000 et 55.000 personnes, dont 65 % étaient touaregs, et 35 %

arabes.¹³ S'y ajoutaient environ 5.000 personnes dispersées dans d'autres parties de la Mauritanie, restées dans les dunes avec leurs troupeaux ou qui faisaient des va-et-vient sur la frontière malienne (dont les marchands et les brigands armés).

Le nombre de réfugiés en Algérie depuis les troubles des années 1960 fut gonflé par les sécheresses de 1974 et 1984. Alors que ceux de Mauritanie provenaient de la région de Tombouctou, ceux d'Algérie venaient essentiellement de Kidal, Menaka et Gao, et étaient donc tous d'origine *kel tamacheq*. Les anciens réfugiés avaient été absorbés par la société sud-algérienne ou avaient déménagé en Libye ; tandis que les nouveaux venus étaient groupés dans des camps aux abords de la frontière malienne, les hommes poussaient jusqu'à Tamanrasset à la recherche d'emploi. On trouve également en Algérie quelque 10.000 Touaregs réfugiés du Niger, dont le rapatriement n'était pas encore négocié en 1998.

Dans les camps du Burkina Faso, on trouvait un vaste échantillon représentatif de la société malienne, mais dont tous les éléments ont la peau claire. En 1994, au paroxysme de la violence, lorsque des personnes au sud commencèrent à parler d'épuration ethnique, les enseignants, les commerçants, les fonctionnaires... même les officiers de l'armée furent obligés d'installer leurs familles en dehors des villes et des casernes. De peur d'un pogrom,¹⁴ ils prenaient la route la plus proche et s'enfuyaient vers le Burkina Faso. L'atmosphère dans les camps du Burkina était tout à fait différente de celle des camps du nord et de l'ouest. Là se trouvaient des personnes qui avaient servi l'État et ressentaient l'amertume face au traitement qui leur était infligé. Personne n'y éprouvait la moindre sympathie pour les mouvements rebelles ou les concepts de l'Azawad. Mais après avoir été négligés dans les camps pendant une année, quelques-uns de ces réfugiés citadins commencèrent à se demander

¹³ Cheibane Coulibaly (1995, p. 47) fournit des chiffres supérieurs ; aujourd'hui le HCR pense que les estimations de 1995 étaient supérieures à la réalité, mais personne ne saurait l'affirmer avec certitude. Certains articles citent séparément les Bellas (anciens serviteurs) que nous incluons dans le groupe des Touaregs.

¹⁴ C'est le mot qu'utilisa le Premier ministre du Mali en parlant du massacre, en octobre 1994, du célèbre marabout Anara et d'environ 60 autres membres du Kel Essouk. Cela eut lieu après le bombardement du FIAA sur Gao pendant trois heures, pour essayer de faire entrer l'armée dans la bataille. La réaction militaire montra qu'il n'y avait pas de contrôle politique sur l'armée. Le Kel Essouk s'enfuit vers le Niger tandis que d'autres groupes quittaient le Mali pour aller gonfler le nombre de réfugiés au Burkina Faso.

si l'Azawad ne leur accorderait pas un meilleur traitement... Cheibane Coulibaly a parlé avec

des personnes de toutes les conditions de santé : des personnes en bonne santé capables de produire et dont certains s'adonnent volontiers aux spéculations (comportement qu'on peut remarquer dans tous les camps de réfugiés du monde), des hommes et des femmes que les assaillants avaient laissées pour morts et qui portent des cicatrices parfois atroces des blessures reçues lors des attaques de leurs sites, des enfants traumatisés par le souvenir des sévices dont leurs parents ont été victimes en leur présence (1995, p. 53).

Au Burkina, comme ailleurs, les chiffres sont difficiles à déterminer. Les chiffres officiels paraissent parfois plus bas que la réalité, parfois surévalués : les nomades sont difficiles à recenser. On estime que 35.000 à 50.000 Maliens ont trouvé refuge au Burkina. Comme la plupart d'entre eux étaient francophones, ils trouvaient plus d'affinités en zone urbaine et certains avaient même des parents à Ouagadougou. Il était courant de trouver une famille installée en ville, alors que ses représentants dans le camp se chargeaient de collecter leur part de l'assistance du HCR.

En ce qui concerne le climat politique malien, les réfugiés du Burkina constituaient un défi pour le Sud. Ce n'était pas des nomades, mais des voisins et des collègues. Ils n'avaient pas fui le Mali pour se réfugier dans les pays blancs, comme l'Algérie et la Mauritanie. C'était des Maliens à la peau claire, recueillis par des Burkinabés à la peau noire. Certains leaders de l'opposition politique malienne qui avaient prêché un message de discrimination, retrouvaient dans les réfugiés du Burkina une image troublante de leur politique. D'autre part, le Gouvernement prônait la tolérance, et s'ingéniait à ramener les militaires sous contrôle politique.

Une fois le problème des réfugiés reconnu à sa juste valeur, le HCR et le PAM ont fait un excellent travail pour les secourir en dehors du Mali. Des rations convenables étaient correctement distribuées. En Mauritanie et au Burkina, le HCR se servit d'ONG locales comme partenaires, et leurs contributions furent généralement bien appréciées. Au Burkina, l'ONG *Delwendé* fut choisie comme partenaire du HCR, car les autorités ne voulaient pas d'une intervention du gouvernement dans la distribution des vivres. Cependant *Delwendé*, bien qu'habituee à travailler avec les paysans, n'était pas tout à fait en adéquation avec les besoins et l'organisation sociale de ses hôtes touaregs.

En Mauritanie, les autorités choisirent de placer les réfugiés sous la ferme supervision de la Garde nationale, dont les agissements donnèrent lieu à des

plaintes. Cependant, Coulibaly rapporte que “les rapports entre le HCR et les réfugiés sont excellents. Malgré l’opacité et la lourdeur des méthodes de certains agents mauritaniens et même maliens, les populations ne jettent aucun doute sur la noblesse des objectifs de l’ensemble des institutions humanitaires ou caritatives.” (Coulibaly, 1995, p. 50).

Avec le financement du HCR, le Comité international catholique pour la migration (CICM) fit grande impression dans les camps en Mauritanie chez une population arabe et touarègue très conservatrice. La majorité des réfugiés dans le monde sont des femmes et des enfants. C’était la cible du CICM en Mauritanie : créer des écoles pour les enfants et des activités génératrices de revenus pour leurs mères. Réaliser la scolarisation de 3.000 écoliers dans 45 salles de classe est une œuvre remarquable dans une culture islamique et nomade qui avait refusé le système colonial de scolarisation. L’impact sur l’évolution sociale est frappant : les populations qui retournent au Mali réclament l’éducation en priorité, après la nourriture et l’eau. Le Nord avait été jusqu’à présent sous-représenté dans la vie nationale malienne, en partie parce que les populations touarègue, arabe et peule ne se montraient pas enthousiastes pour la scolarisation. À l’avenir, les parents au Nord exigeront une meilleure instruction pour leurs enfants, ils ne se contenteront plus de l’enseignement coranique traditionnel. Ce remarquable changement d’attitude envers l’éducation est un défi que le Mali doit relever.

Mise à part l’éducation, des changements d’attitude ont été observés dans d’autres domaines également. L’ensemble de l’organisation sociale et économique subira des modifications inspirées par l’expérience dans les camps. Les comités locaux des camps s’occupent depuis plusieurs années du bien-être de la population, loin des hiérarchies traditionnelles qui dominent au Sahara. La rébellion était dirigée à l’origine en partie contre la hiérarchie sociale ; de la même façon dans les camps, certains groupes de réfugiés se sont émancipés. Mise à part la mafia commerciale qui profitait de l’approvisionnement des camps, les changements ont particulièrement influencé les femmes, désormais en mesure d’exprimer leurs desiderata. Ceux qui ont visité les camps déclarent sans équivoque que “les femmes ont réalisé des exploits dans l’artisanat et prennent une part croissante dans les activités des camps, déclenchant du coup une révolution des mentalités.” (Coulibaly, 1995, p. 48).

Quand les hommes sont absents et que les femmes deviennent chefs de famille, il n’est pas surprenant de constater un changement dans l’ordre social. Le succès que les ouvrages d’artisanat malien fabriqués par les réfugiés ont eu dans les foires de Nouakchott et Dakar ont fait grimper la demande européenne.

Les meilleurs produits maliens en cuir sont réalisés par les femmes du clan touareg *inaden*, dont les maris forgerons fabriquent des sabres et des épées de renommée mondiale. “Ce dont le Mali a le plus besoin en ce domaine”, dit Fatou Haidara, Ministre responsable du secteur, “ce sont des débouchés fiables à l’exportation. Nous sommes toujours les meilleurs dans les expositions, mais il nous faut des commandes pour un marché à long terme.” Les expositions des réfugiés, sponsorisées par les ONG, ont insufflé un nouveau dynamisme des deux côtés : d’un côté les nouveaux débouchés, de l’autre la prise de conscience par les femmes de la demande du marché à l’exportation en termes d’organisation et de style, et, par-dessus tout, de qualité. Désormais la quête d’un plus grand appui de la part du gouvernement et des bailleurs de fonds pour le développement du Nord comporte un élément nouveau, à savoir l’accès à des crédits flexibles et appropriés, surtout en faveur des femmes. Comme l’explique la Directrice d’ACORD :

Vous voyez ce qui se passe : les hommes vont à la guerre et ce sont les femmes qui restent pour travailler. Elles prennent leurs responsabilités et celles de leurs compagnons. Nous avons mis l’accent dans nos programmes sur le développement des capacités, des aptitudes des femmes à faire face dans toutes les situations, à développer des stratégies de survie pour prévenir ce genre de situations. (Rita Ba, 1995).

Ce qui frappe sans doute le plus dans le changement social, c’est le désir exprimé par les réfugiés de rentrer pour participer aux élections législatives de 1997 et communales de 1999. Sans la participation des réfugiés, les élections du Nord n’auraient aucun sens démocratique. Même si les autorités répétaient leur performance extraordinaire de 1992, lorsque les chefs d’arrondissement avaient transporté les urnes à dos de chameau à travers les dunes et même, dans un cas à Goundam où il n’y avait aucun moyen de transport, sur la tête d’un garde républicain! Bien plus même que les populations établies dans le Nord, ce sont les réfugiés en dehors du pays qui insistent sur la nécessité de rétablir les services de l’État. Dans un certain sens, ils considèrent cela comme une garantie de stabilité, du rétablissement de la loi et de l’ordre ; car ce qu’ils ont fui en premier lieu, c’est la répression des mouvements rebelles et en second lieu, celle de l’armée et de la population civile. Beaucoup craignent de perdre leur espace économique s’ils restent longtemps absents. Mais par-dessus tout, ils voient le retour chez eux comme le seul moyen de retrouver une place dans la nation malienne.

5.3 Missions des Nations Unies sur le micro-désarmement

Alors que la situation au Mali ne s'était pas encore stabilisée, le Président Alpha Oumar Konaré avait rencontré le Secrétaire général des Nations Unies¹⁵ pour discuter du problème du trafic d'armes illicites en Afrique occidentale. Le Président malien sollicita l'aide des Nations Unies pour le contrôle de ces armes légères. Le nombre impressionnant de *kalachnikovs* (AK47) et d'autres fusils automatiques qui se sont déversés dans les zones de conflit au Tchad, plus récemment au Libéria et en Sierra Léone, ont répandu l'insécurité dans toute l'Afrique de l'Ouest. Les frontières étant perméables, des groupes dissidents se déplacent d'un pays à l'autre. Les négociants nomades élevés dans une tradition d'autodéfense, peuvent aisément ajouter une *kalachnikov* à leur attirail habituel de thé, sucre et lampes torches. Discrètement enfoui dans un sac de grains, un vieux AK47 peut être acheté pour la somme modique de 35 dollars, et revendu trois fois plus cher. Le plus dangereux, c'est qu'un climat d'insécurité incite les chauffeurs et les bergers à acquérir des armes pour leur propre protection, ce qui rend la possession d'une arme à feu acceptée, tolérée... voire admirée.

L'ONU se concentre de plus en plus sur la diplomatie préventive (Silva, 1995). La part du budget accordée à la diplomatie préventive a augmenté considérablement au cours des six dernières années. Les comptes rendus de la réunion de Maurice furent transmis par Boutros Boutros-Ghali à son secrétariat, et de là au Centre des affaires de désarmement où ils atterrirent sur le bureau d'un certain Ivor Richard Fung. Celui-ci était particulièrement intéressé par le contrôle des armes légères. Originaire du Cameroun, l'idée d'expérimenter le contrôle des armes en Afrique occidentale présentait pour lui un double intérêt. Il rendit visite à l'Ambassadeur du Mali à New York ; le Président du Mali écrivit une lettre pour confirmer sa demande d'assistance. Le processus était donc enclenché, qui conduira à une mission consultative sur le sujet.

Les Nations Unies ont mis l'accent sur le concept de "micro-désarmement" pour marquer leur intérêt dans le contrôle des armes légères. "Il fallait commencer quelque part, pourquoi pas en Afrique occidentale ?". Ivor Fung nous a précisé en 1995 :

Les Nations Unies ne peuvent intervenir qu'à l'invitation d'un État-membre. Nous n'avons pas été auparavant impliqués dans le processus de paix au Mali ; mais avec la lettre du Président du Mali concernant les armes légères, nous avons pu amorcer un

¹⁵ La rencontre eut lieu en 1993 à la Conférence de la francophonie à l'Île Maurice.

processus parallèle qui contribua à promouvoir un climat général de paix. Et il semble que cela va réussir.

Les missions consultatives ne concernaient pas directement le problème des Touaregs ; cependant, il n'y a aucun doute qu'elles ont été utiles pour relancer les négociations sur la démobilisation et le désarmement, spécialement en ce qui concerne les militaires maliens. Les Nations Unies étaient à la recherche de chefs de mission aptes à mener cette entreprise. Elles aboutirent à une heureuse combinaison d'expériences en diplomatie et en désarmement. William Eteki-Mboumoua du Cameroun, ancien Secrétaire général de l'OUA fut choisi comme chef de mission. Il apporta à la mission l'ancienneté et le charisme, en plus d'un carnet d'adresses particulièrement riche. On lui donna comme adjoint le général de brigade (retraité) Henny van der Graaf, qui, comme Eteki, était membre du Conseil consultatif sur les affaires de désarmement auprès du Secrétaire général de l'ONU. Le général van der Graaf exerce son expérience militaire pratique comme Directeur du Centre pour le contrôle d'armes et les technologies de vérification à l'Université technologique d'Eindhoven (Pays-Bas). Il était accompagné par le colonel Douglas Fraser du Canada. L'élément militaire de la mission était donc assez imposant. Le colonel Fraser servait de secrétaire à la mission, tandis qu'Ivor Fung était le secrétaire adjoint.

La première mission qui visita le Mali en août 1994 conclut que "la situation affectait sévèrement le développement socio-économique, créant ainsi un cercle vicieux qui ne faisait qu'accroître encore le nombre d'armes illicites... (mais) la situation n'était pas spécifique au Mali et devait être affrontée dans un contexte sous-régional". Il était nécessaire d'organiser un programme de ramassage d'armes au Mali, mais cela ne pouvait se faire sans une amélioration de la sécurité dans l'ensemble (Eteki, 1996, Résumé). Ceci amena une seconde mission consultative en mars 1995, qui visita six autres pays d'Afrique occidentale : le Burkina Faso, le Tchad, la Côte d'Ivoire, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal, appliquant la même méthode de travail qu'au cours de la précédente visite au Mali.

Les militaires étaient les plus méfiants à l'idée d'une mission des Nations Unies. Il était rassurant pour les militaires maliens de recevoir "deux des leurs", en l'occurrence un général de brigade et un colonel. Le grade de général avait une signification particulière. La seule personne du même rang dans le service militaire actif malien à cette époque, était l'ancien Chef d'État, Amadou

Toumani Touré.¹⁶ De ce fait, le général recevait les honneurs dus à son rang partout où il se rendait. Les militaires maliens appréciaient l'humour du général et son aptitude à adopter l'attitude informelle des Ouest-Africains. Mais les Maliens étaient un peu déçus que leur visiteur paraisse toujours en tenue civile. Le général van der Graaf réalisa qu'il devrait s'habiller en uniforme dans les occasions plus officielles ; il commanda donc un uniforme complet des Nations Unies, avec galons et parures.

La première mission se déroula en août 1994, à un moment où la tension et l'insécurité au Nord étaient à leur comble. Les autorités maliennes, le Ministère de la défense surtout, avaient toujours voulu éviter "l'internationalisation" du conflit du Nord. Eteki et son équipe furent donc reçus avec suspicion. Quand ils se mirent à poser des questions, leurs hôtes objectèrent que c'était "une mission de consultation, et non une mission d'enquête". Trente années de formation par les Soviétiques, avaient laissé aux officiers maliens un amour immodéré pour le secret. Ainsi, les informations n'étaient données qu'après en avoir avisé le supérieur. Ceci mène à la situation où aucun officier ne peut relater un fait (encore moins dévoiler une opinion) sans l'aval de ses supérieurs... qu'il ne se hasarde d'ailleurs pas à demander. Un attaché militaire français a décrit les militaires maliens comme "paralysés par la peur de la hiérarchie, comme c'était le cas dans l'armée française pendant les années 1930".¹⁷

La mission parvint à vaincre ces barrières de suspicion. Ainsi, le général van der Graaf est revenu au Mali à plusieurs occasions et il fut vérificateur officiel à la Flamme de la paix à Tombouctou en mars 1996. Il est devenu l'ami de plusieurs colonels maliens, ce qui a facilité l'établissement du dialogue entre les éléments civils et militaires du Gouvernement, ainsi qu'à l'installation progressive du contrôle politique civil sur une institution militaire qui, pendant 23 ans, n'avait connu que l'autorité militaire du régime de Moussa Traoré.

¹⁶ Vers la fin de l'année 1996, il y eut trois nouvelles promotions au rang de général de brigade, et Amadou Toumani Touré fut promu général d'armée. D'autres promotions ont eu lieu en 1997.

¹⁷ En juin 1998, le Directeur de la Sécurité d'État du Mali, S. Boubeye Maiga, a accordé une interview au journal *Jeune Afrique*. Cette décision déclencha un tollé général à Bamako dans le monde administratif, politique et des médias encore peu habitué à une gestion démocratique des affaires de l'État et encore moins à la transparence. Maiga est journaliste de formation, ce qui pourrait expliquer son esprit d'ouverture.

Il est certain que les missions des Nations Unies ont également contribué à améliorer les contacts et la coordination entre les États de la sous-région. Depuis les réunions de 1994 à Banjul (avril), Bamako (août) et Lomé (décembre) et sous la pression de la crise du Libéria, plusieurs gouvernements ont consenti à élargir les contacts, à échanger des renseignements et envisager une harmonisation de la législation concernant les armes légères. L'effet de ces initiatives n'est pas encore clairement défini. À la demande des Nations Unies et dans le but d'assigner une institution complémentaire à la mission consultative, chaque pays a mis sur pied une Commission nationale contre la prolifération des armes légères. La Conférence des Nations Unies sur le micro-désarmement en novembre 1996 a fourni un forum dans lequel les commissions nationales d'un certain nombre de pays ont pu se rencontrer à Bamako et discuter de problèmes communs. Cette conférence à laquelle Eteki-Mboumoua, van der Graaf et Fung avaient pris part s'avéra être un catalyseur pour la coopération entre états voisins autant que pour la dynamique interne de contrôle des armes légères dans le pays hôte, le Mali.¹⁸

Enfin,

... il n'y aura pas d'occasion de volontariat pour la collecte d'armes illégales tant que les citoyens ne seront pas disposés à rendre leurs propres armes et unités d'autodéfense, et tant que ceux qui se livrent au banditisme par besoin de survie n'auront pas été dispensés de cette nécessité. Ceci n'arrivera que lorsqu'ils seront sûrs que les autorités sont à même d'assurer un environnement sécurisé et font un effort pour améliorer les conditions économiques.

La sous-région illustre parfaitement le fait que l'assistance dans le domaine de la sécurité doit être intégrée aux autres formes d'aide au développement. (...) Les structures démocratiques ne peuvent être entretenues et survivre que s'il existe un niveau de développement satisfaisant. En retour, le développement requiert un environnement sûr et stable. Le moyen de réaliser cette situation est d'allouer à la sécurité une portion de l'assistance au développement. (Eteki, 1996, p. 10).

¹⁸ Le rôle de la Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères au Mali est abordé par Madame Keita, Rokiatou N'Diaye, conseillère spéciale auprès de la Présidence : voir son article dans le journal *Damoclès* n° 76, p. 10 à 15.

5.4 Un conseiller politique s'installe au PNUD

Pour les Nations Unies en tant qu'institution, l'aspect le plus intéressant au Mali est la collaboration sur le terrain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) avec le Secrétariat politique des Nations Unies. C'est une première dans le domaine de la construction de la paix et de la diplomatie préventive. L'idée avait été effleurée auparavant, sans succès. Les Représentants résidents du PNUD ne sont pas souvent disposés à prendre des risques. Formés dans une logique de développement, certains auraient du mal à appréhender la dimension politique d'une situation aussi complexe que celle qui prévaut au Sahel. L'idée du PNUD de nommer son envoyé en Algérie comme Représentant résident au Mali était une initiative heureuse. Finn Tore Rose (Norvège) arriva à Bamako avec une bonne compréhension de la situation politique de l'ensemble de la région saharienne. Très rapidement il réalisa l'importance qu'avait le rétablissement du dialogue et de la paix dans le Nord pour le développement du Mali. Rose s'appliqua à créer de bonnes relations de travail avec le Commissaire au Nord, Mahamadou Diagouraga. Les deux hommes possèdent des qualités similaires de leadership et d'inébranlable optimisme. Leur collaboration a été cruciale pour la paix au Mali.

Ceci illustre l'importance des personnalités individuelles. Il est illusoire de penser — sauf d'une façon très générale — à la "continuité administrative" ou à la "mémoire institutionnelle". Les agences de développement ont la mémoire courte, que ce soit sur le terrain ou au niveau de leur siège.

Dans le cas présent, le système des Nations Unies a pu faire un bon travail grâce aux efforts de certains individus clés. Chacun a compris qu'il serait plus profitable de collaborer, que ce soit du côté malien ou de celui de l'ONU. Au Mali, le Représentant résident et Coordonnateur résident des Nations Unies a établi un partenariat avec la Présidence et le Gouvernement du Mali. Il a reçu l'appui de la Directrice du Bureau pour l'Afrique, Ellen Johnson-Sirleaf¹⁹ du Libéria, qui était disposée à prendre quelques risques politiques en faveur de la paix en Afrique occidentale. À New York, le Centre des Nations Unies pour les affaires de désarmement, dirigé par Prvoslav Davinic (de l'ex-Yougoslavie), voulait profiter de cette occasion pour instaurer le contrôle des armes légères. Le Centre considérait le Mali comme la pierre d'achoppement dont toute la

¹⁹ Thelma Awori (Ouganda) a succédé fin 1997 à Johnson-Sirleaf. Elle a également révélé un grand intérêt pour l'expérience malienne et la construction de la paix dans la région.

sous-région s'inspirerait pour le processus de paix. En particulier, Ivor Richard Fung était prêt à se rendre au Mali pour concrétiser cet effort, avec l'appui soutenu du Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint.²⁰ Fait assez inhabituel pour une institution de cette taille, personne ne souleva d'objections ; tout le monde était disposé à collaborer pour la paix.

Lorsqu'on souleva à New York la question du micro-désarmement, Rose reconnut son importance pour toute l'Afrique, et son potentiel en tant que catalyseur de la paix au Mali. Il soutint l'idée de recevoir Fung en qualité de conseiller politique au bureau du PNUD à Bamako. Autour des deux hommes, un petit groupe de conseillers informels fournissait la matière et les idées. Ivor avait le contact facile. Il était proche des Ouest-Africains et il savait comment parler aux Maliens, même les plus susceptibles. Sachant qu'il pouvait compter sur l'appui du Représentant résident, Ivor sut gagner la confiance des officiels maliens influents, notamment au sein de la Présidence, du Ministère de la défense et aussi au Ministère des affaires étrangères. Quand Ivor avait besoin d'appui, Tore se rendait toujours disponible. Si un discours officiel se révélait nécessaire, Tore Rose assumait le rôle de Coordonnateur résident des Nations Unies pour prendre la parole.

Le titre d'Ivor Fung était interne ; en tant que conseiller politique au Coordonnateur résident, il n'était ni adjoint, ni assistant du représentant du PNUD. Il n'occupait pas un rang important dans la hiérarchie diplomatique officielle (figurait-il même dans cette hiérarchie ?). Fung s'efforçait d'établir le dialogue avec les divers éléments de l'appareil d'État malien, il était présenté indifféremment comme "expert politique", "Représentant politique des Nations Unies", voire à l'occasion comme "Représentant du Secrétaire général". Dans la défense des intérêts du Mali, Fung et Rose ont disposé d'une grande marge de manœuvre. Tous les diplomates ne sont pas capables de cette maturité. La collaboration à l'intérieur des Nations Unies a réussi parce qu'on a défini clairement les priorités, en excluant le statut des représentants de l'Organisation.

²⁰ Le sous-secrétaire général Marrack Goulding et le secrétaire général adjoint Lansana Kouyaté étaient responsables du Centre des affaires de désarmement. En mars 1997, M. Kouyaté (parti à la CEDERO) fut remplacé par Ibrahima Fall, ancien chef du Centre pour les droits de l'homme à Genève. M. Fall, qui conduisait la délégation de l'ONU à la Flamme de la paix en 1996, n'a pas cessé de soutenir Ivor Fung dans l'initiative. Depuis, Jayantha Dhanapala a été nommé sous-secrétaire général adjoint dans un nouveau département pour les affaires de désarmement, et apporte un grand appui au moratoire (voir chapitre 7.7).

Il en était de même pour le Gouvernement du Mali, qui a profité de la présence de Fung pour influencer sur les structures officielles civiles, militaires et politiques, tout au long de la construction de la paix. Toutes les initiatives décrites plus haut ont été engendrées par ce partenariat : les missions consultatives, la Flamme de la paix, le Fonds spécial, les conférences sous-régionales des Nations Unies, le code de conduite sur les relations civiles et militaires, le moratoire sur les armes légères. Si un tel travail d'équipe pouvait être reproduit ailleurs, l'expérience malienne offrirait non seulement un moyen de mobilisation de la société civile dans les négociations pour la paix, mais aussi un nouveau mécanisme au sein des Nations Unies pour la diplomatie préventive, la construction et la consolidation de la paix.

5.5 Coordination de l'aide : efforts des Nations Unies, de la Suisse, des USA et des ONG

Nous avons constaté l'absence de soutien des donateurs en 1992, après la signature du Pacte national et l'élection du D^r Alpha Oumar Konaré comme premier Président élu de l'histoire du Mali. En 1996-1999, la situation est toute autre : le PNUD et le Département des affaires politiques ont initié, fin 1995, un Fonds spécial qui avait reçu, en 1996 et 1997, plus de 10 millions de dollars en contributions. Geste remarquable, le Gouvernement malien a lui-même fait une contribution de 1 million de dollars au Fonds spécial. Cet instrument représente un atout considérable dans la stratégie des Nations Unies et il est fort apprécié des partenaires du Mali. Mais on peut se demander où étaient les Nations Unies en 1992, quand le nouveau gouvernement démocratique en avait réellement besoin.

En 1992, le PNUD était occupé à la coordination des institutions spécialisées et consacrait peu de temps à la communauté de développement. Le petit corps d'observateurs qui a suivi les élections législatives et présidentielles en 1992 n'était pas commandité par le Coordonnateur résident. C'est le chef de la Coopération canadienne, Denis Baudouin²¹ qui proposa l'idée à Abdourahmane Niang, responsable des élections au Ministère de l'intérieur (la commission électorale indépendante n'avait pas été créée à cette époque ; elle

²¹ Baudouin, ami du Mali d'une fidélité et d'une efficacité exceptionnelles, est décédé d'un cancer en 1997. Que son âme repose en paix.

ne sera pas mise sur pied avant 1996-1997). Niang se montra prudent mais encourageant, ce qui fit progresser l'initiative canadienne avec un appui supplémentaire de l'USAID et des Pays-Bas.

Le leadership des Nations Unies n'était pas plus visible dans le domaine du développement, malgré l'élan apporté par la Mission inter-agences pour le Nord qui mena à une importante conférence de toutes les parties en février 1993.²² Le consul suisse Jean-Claude Berberat qui finançait un programme de développement à Niafunké, et Robin Poulton, responsable à l'USAID des projets ONG, ont beaucoup contribué à maintenir les agences de développement en activité, même quand il n'y avait pas grand chose à faire sur le terrain : financement de dépôts de vivres pour les réfugiés, coordonnés par CARE-Mali ; initiation d'un plan de santé pour le Nord coordonné par le groupe-pivot-santé du CCA-ONG ; paiement des salaires et formation du personnel, même s'il ne pouvait pas travailler au Nord ; réunions mensuelles d'information sur l'évolution du développement et la sécurité sur le terrain. Ainsi les Suisses, les Américains et d'autres ONG ont réussi à maintenir une illusion de progrès, au moment où beaucoup d'agences bilatérales et internationales avaient tout simplement fermé boutique. Le mouvement constant des véhicules de la Croix-Rouge donnait l'impression d'une intense activité. En 1990-94, le financement de l'USAID réussit à retenir au Nord certaines ONG qui voulaient se retirer. Le Directeur de l'USAID, Dennis Brennan avait une claire vision de l'importance de la paix au Nord et de l'importance psychologique de maintenir des projets actifs à Gao, à Menaka, à Tombouctou. USAID Mali a même financé Vision mondiale à Niamey, dans la république voisine du Niger, pour maintenir l'effort de développement à Menaka. Il était important de garder l'illusion du développement en cours, et, ce faisant, de maintenir l'espoir parmi les populations du Nord et d'inciter les employés à reprendre leur travail, et à soutenir l'administration malienne désemparée. Ceci était parfaitement illustré

²² Voir GRM, 1993. Nos exemples montrent que l'ONU n'était pas absente (le PNUD a financé les élections), mais qu'elle n'a pas su assumer le rôle de leader. On peut avancer que le GRM et les Nations Unies prenaient des précautions pour ne pas affronter les Français, ou qu'ils voulaient dégager le terrain pour une médiation algérienne entre les factions armées. En réalité la Mission inter-agences et les Journées de concertation qui la suivirent eurent lieu parce que certains officiels des Nations Unies les soutenaient individuellement, en dépit de la réticence de leurs supérieurs hiérarchiques à entreprendre une quelconque action controversée.

par la réunion mensuelle organisée par la Suisse à Bamako.²³ Plus tard le CCA-ONG reprendra l'organisation de réunions mensuelles qui, avec le temps, perdront leur raison d'être.

Les ONG sont fort réticentes devant la coordination et même la collaboration. Aucune ONG n'a une influence suffisante pour assurer la coordination, même pas un groupe d'adhésion volontaire comme le CCA-ONG au Mali. La leçon à tirer de cette expérience malienne est qu'un Coordonnateur doit disposer d'un certain poids financier. Ailleurs le PNUD — parfois l'UNICEF ou le PAM — ont eu à jouer un rôle de coordination. Le gouvernement local et les donateurs bilatéraux sont toujours handicapés par une tare politique ; souvent (ce n'est plus le cas au Mali), c'est le gouvernement lui-même qui cause les problèmes. Ainsi le Coordonnateur résident occupe une position avantageuse, si l'intéressé possède assez d'imagination pour mettre à profit le prestige et la neutralité de son titre.²⁴

L'action des Nations Unies en Éthiopie, a constitué un modèle pour la coordination des ONG. Cette opération a été décrite par Kurt Jansson (1987), Représentant spécial des Nations Unies en Éthiopie, montrant que, si le PNUD venait un jour à accepter un rôle de coordination, il faudrait des engagements financiers flexibles et adéquats pour encourager les ONG à suivre.

Depuis 1994 le PNUD a une fonction de coordination des donateurs officiels à Bamako. Cela a commencé avec l'organisation à Genève d'une réunion entre le GRM et les donateurs en octobre 1994. Le Gouvernement malien a évité de réclamer des engagements financiers, un procédé que les donateurs détestent ! Il a plutôt cherché à impliquer les partenaires de développement dans les stratégies de résolution des conflits et de développement au Nord Mali. Cela a conduit à la Rencontre de Tombouctou de juillet 1995 : encore une fois, il ne s'agissait pas d'une conférence pour la mobilisation de fonds mais d'une preuve que la paix était rétablie. "A cette

²³ L'engagement des Suisses Denis Bugnard et Jean-Claude Berberat au développement de Niafunké (où ce dernier a laissé sa vie) remonte au début des années 1980. Ce dossier est commémoré par la création en 1997 de la Fondation J.-C. Berberat : son ami Robert de Vos (ancien chef de la coopération néerlandaise au Mali) en a pris la présidence.

²⁴ Cependant, la perception d'autres personnes concernant la neutralité du Coordonnateur résident pourrait être affectée par sa nationalité. Il s'agit pour les Nations Unies d'éviter de devenir un club pour les politiciens locaux, ou de s'associer aux intérêts politiques, claniques ou familiaux. En règle générale, pour protéger la neutralité des Nations Unies, nous croyons qu'il n'est pas avisé d'affecter le personnel international dans les pays voisins (ou même proches), car souvent les cultures et la politique dépassent les frontières nationales.

occasion”, affirme Tore Rose, le Représentant du PNUD, “le Gouvernement demanda officiellement au Coordonnateur résident de commencer à faciliter les contacts avec la communauté donatrice sur la question du Nord.” (Rose, 1996, p. 3).

La création du Fonds spécial et le financement du PAREM pour la réinsertion des ex-combattants (voir chapitre 4.8) ont établi depuis 1996, une liaison entre les acteurs du développement, dont les ONG (du moins les ONG internationales) dans le Nord. À la consternation générale, l’UNICEF a fermé son bureau de Tombouctou ; son rôle de leadership est revenu temporairement au HCR par le financement des principales ONG pour la préparation des sites de réinstallation en 1996-97. Les ONG nationales ont, encore une fois, été négligées. On risque ainsi de passer à côté de l’objectif primordial, à savoir le renforcement des institutions de la société civile malienne par laquelle viendra la paix.

La voix de la société civile n’est presque jamais entendue lors des réunions sur les stratégies de développement. On entend parfois un diplomate dire qu’il n’a pas besoin de consulter “ses ONG”, rejetant le concept même d’une solution non gouvernementale. L’idée qu’un ambassadeur (ou un ministre) puisse parler au nom des ONG paraît ridicule si l’on considère la différence d’objectifs et d’environnement de travail. C’est tout aussi vrai pour les gouvernements hôtes, dont les bureaucrates ne sont que trop heureux de supplanter les porte-parole des ONG et de la société civile, surtout lorsqu’il s’agit de femmes. Il y a très souvent le désir de maintenir leurs prérogatives personnelles aux dépens des organisations de base. Ainsi, dans le cas de la Commission paritaire pour le Nord, il semble qu’il existe des commissions sectorielles auxquelles des ONG peuvent participer, mais elles ne sont pas invitées au forum principal. Il est vrai que les ONG ne se font pas entendre ; c’est en partie de leur faute, elles sauraient se rendre indispensables en étant mieux organisées et mieux coordonnées.

La reprise de la Commission paritaire dès 1995 a fait entrevoir la possibilité d’une meilleure coordination des donateurs. Elle est conjointement présidée par le Ministre des affaires étrangères et l’un des donateurs. En 1997 le Coordonnateur résident des Nations Unies, Tore Rose, a remplacé l’Ambassadeur d’Allemagne, lui-même successeur du délégué de l’Union européenne ; la fonction passera ensuite au Canada. L’attribution de la présidence aux Nations Unies est un tribut au succès de coordination de fait des efforts de paix au Nord. Force est cependant de constater que la Commission paritaire ne s’est réunie que trop rarement. Conscient de l’importance de la paix

pour l'avenir du Mali, le Président de la République en personne a décidé le samedi 13 juillet 1998 de présider une réunion de la Commission. D'après des participants à cette réunion, il semble que la frustration de certains était à la hauteur de l'indifférence des autres.

Les efforts de coordination des Nations Unies attirent naturellement des critiques. Lors de la Rencontre de Tombouctou en juillet 1995, le PNUD était conseiller et principal bailleur de fonds du GRM. Alors que le PNUD tentait de convaincre les donateurs bilatéraux de participer à la réunion, certains ambassadeurs considéraient que le PNUD s'était placé dans un "conflit d'intérêts" en s'associant à la fois aux donateurs et au gouvernement. Ce point de vue est basé sur une perception conflictuelle du développement et de la diplomatie, perception que nous ne partageons pas. Ce n'est pas contre les partenaires qu'il faut lutter, mais contre la faim, les maladies, la pauvreté et l'injustice que toutes les agences des Nations Unies et les autres donateurs sont censés combattre.

Il faut aussi souligner (et nous y reviendrons au chapitre 7) que les Nations Unies ne fonctionnent pas comme une ambassade, de même que le Coordonnateur résident et ses collègues ne sont pas les employés d'un gouvernement étranger. Le PNUD étant une organisation multilatérale, le Gouvernement hôte est en réalité un de ses "patrons". Chaque État-Membre a le droit d'envoyer un représentant au Conseil d'administration de chaque institution spécialisée des Nations Unies. Dans tous les pays, les Nations Unies devraient constituer pour le Gouvernement le premier et le plus actif partenaire de développement. Les Nations Unies ont le devoir de servir de mécanisme naturel de coordination pour tous les donateurs et ONG, conjointement avec les agences du gouvernement national. Le Coordonnateur résident des Nations Unies sera mieux armé pour cela, s'il bénéficie de l'appui de l'ensemble des institutions spécialisées de l'ONU. Nous reviendrons sur les rivalités onusiennes. Il convient de noter que le PNUD est encore plus menacé par les jalousies de certains donateurs extérieurs.

5.6 Le Fonds spécial pour le Nord

La Rencontre de juillet 1995 fut pour le gouvernement l'occasion non seulement de prouver au monde que la paix revenait à Tombouctou, mais aussi de présenter un plan pour la consolidation de la paix, nommé Programme de normalisation et de réhabilitation au Nord (PNR). Le PNUD était le partenaire principal du Gouvernement, tant au niveau de l'organisation de la réunion que dans l'effort de planification pour l'avenir. Pour soutenir le PNR et financer le processus de paix, le PNUD et le Département des affaires politiques de l'ONU à New York ont conjointement créé le Fonds spécial (*Trust Fund*).

Les termes de référence du Fonds spécial du PNUD pour le Nord Mali, en vue de soutenir la démobilisation et la réintégration des ex-combattants, situent sa création dans la suite de la réunion de juillet 1995 à Tombouctou. Ils déclarent notamment que

malgré le retour de la confiance au Nord Mali, elle est encore extrêmement fragile, d'où l'urgence d'initier des actions concrètes sur le terrain visant à renforcer la sécurisation de la région ; ... (il y a) des difficultés de procédure rencontrées par certains partenaires du développement dans la dispense, par leurs canaux usuels, de certaines formes d'assistance au développement liées à la sécurité ; ...

À un certain degré, la contribution de chaque donateur au Fonds révèle le niveau de compréhension de son représentant local par rapport à la signification géopolitique de la paix au Nord Mali. Certains chefs de missions ont une perspective plus vaste ; la plupart d'entre eux sont conscients que sans la paix au Nord il ne peut y avoir de développement au Sud, ni même dans la sous-région. Si le Mali retombe dans le conflit, il y aura des guerres ethniques et religieuses de la Mauritanie au Soudan, ce qui aura des répercussions sur l'équilibre de l'Algérie et du Nigéria. Il faut donc rendre hommage aux chefs des délégations des États-Unis, de la Norvège, des Pays-Bas, du Canada, de la Belgique, du Japon, de la France et de la Suisse dont les agences de coopération ont contribué au Fonds spécial en 1996-1997.

La contribution la plus significative reste cependant la somme d'un million de dollars versée par le Gouvernement malien. Si ce geste n'est pas nécessairement une "première" en Afrique, il est hors du commun. Un million de dollars représente un effort budgétaire considérable pour un pays pauvre, un geste très significatif dans le sens des relations que le Mali veut établir avec ses partenaires au développement. Le partenariat exclut la mendicité et implique un

engagement conjoint à la paix et au développement, un dialogue franc entre le donateur et le bénéficiaire.

Le GRM avait demandé aux Nations Unies de coordonner la réunion des donateurs à Tombouctou en juillet 1995. Le document du Fonds spécial parle du “souhait exprimé par le Gouvernement malien que le Coordonnateur résident des Nations Unies serve de facilitateur dans les contacts entre le Gouvernement et ses partenaires de développement pour le financement de la réhabilitation civile et administrative et les projets de développement au Nord Mali”. (Voir le chapitre 7.)

Tableau 5.3
Fonds spécial pour le Nord Mali : sources de financement

Pays donateurs	Montant consenti	Montant reçu (en dollars US)
Mali	US \$ 1.000.000	1.281.432*
USAID	US \$ 2.000.000	2.000.000
Pays-Bas	US \$ 571.430	564.739**
Norvège	US \$ 2.540.092	2.540.092
Canada	US \$ 735.294	735.294
Belgique	US \$ 1.000.000	937.500**
France	FF 10.000.000	904.272**
Japon	US \$ 1.000.000	1.000.000
Suisse	FS 137.931	137.823**
	US \$ 10.394.583	10.101.152

Source : PNUD Bamako au 30 juin 1998.

* En mars 1998, le Gouvernement du Mali a annoncé sa décision de verser une nouvelle somme de 2,5 milliards de francs CFA — qui s’est ajoutée aux engagements précédents — en appui au projet CAR-Nord pour la consolidation des acquis de la réinsertion. Cette phase devrait durer 24 mois à compter du 1^{er} janvier 1998. D’autres contributions sont attendues.

** Le taux de change lors du paiement en monnaie nationale a diminué la valeur de ces sommes.

Fin 1997, le Fonds spécial avait reçu environ 10 millions de dollars sur les 12 millions sollicités, ce qui représente un investissement assez faible. Force est de constater que les gouvernements occidentaux et arabes rechignent à payer

pour la paix. Au moment où les donateurs dépensaient 1 million de dollars par jour pour les réfugiés rwandais (et cela depuis trois années déjà, sans tenir compte des dépenses militaires), ils n'ont pas su trouver 12 millions de dollars pour éviter une nouvelle crise au Sahara. L'opération de consolidation de la paix au Mali n'était pas vraiment onéreuse. Les bailleurs de fonds trouvent plus facile de financer les opérations d'urgence et la misère dans les camps de réfugiés, que la diplomatie préventive. Or il ne peut y avoir de meilleur investissement que le maintien et la consolidation de la paix.

Tableau 5.4
Dépenses du Fonds spécial au 31 décembre 1997

Activité	Dollars US
Réactivation de l'administration	5.880
Restauration de la sécurité	38.360
Démobilisation des combattants	1.175.000
Infrastructure sanitaire	4.080
Infrastructure scolaire	28.360
Intégration des ex-combattants dans l'administration et dans la société civile	1.471.260
Plan de communication	3.500
Formation	261.012
Projets PAREM :	
- agriculture	764.633
- élevage	2.275.223
- commerce	2.315.996
- formation et autres projets	498.797
Total	8.842.101

Source : PNUD Bamako au 30 juin 1998.

Le Programme de normalisation et de réhabilitation (PNR) proposé par le Gouvernement pour la relance de l'économie au Nord Mali, s'est fixé des objectifs précis, présentés dans le document PAREM du 16 mai 1996 (les chiffres réalisés figurent au chapitre 4.8). Premier programme financé par le Fonds spécial du PNUD, le PAREM a terminé sa mission à la fin de 1997. Le Fonds spécial continue par contre, poursuivant le processus de développement à long terme qui permettra — avec l'influence de la société civile — de consolider la paix et d'instaurer la gouvernance démocratique. Nous reviendrons plus tard sur l'importance de la société civile.

Le Fonds spécial pourrait se transformer en une fondation permanente pour la paix. Le concept de philanthropie est très noble, il constitue l'un des Cinq Piliers de l'islam (*zaqat*). Les fondations philanthropiques sont aujourd'hui reconnues par la jurisprudence malienne.²⁵ Évidemment, la création du Fonds spécial des Nations Unies n'a rien à voir avec la philanthropie : c'est dans l'intérêt de tous les gouvernements de consolider la paix par un développement humain durable. L'alternative à la paix serait la réapparition d'un conflit qui se répandrait dans toute la région du Sahara.

5.7 Coordination de la famille des Nations Unies

Tous les représentants résidents du PNUD ne peuvent pas être des grands leaders, et tous n'ont pas la perception politique nécessaire pour réussir en tant que Coordonnateurs résidents des Nations Unies.²⁶ Même lorsque toutes les conditions sont réunies, il n'est pas évident que toutes les institutions spécialisées des Nations Unies acceptent la coordination. Réunir la famille onusienne n'est pas une entreprise facile. Suivant le raisonnement que nous menons dans le chapitre 1.4, les Nations Unies auraient intérêt à nommer plus

²⁵ Les juristes Thiam et Tipper (1993) ont exploré les mécanismes légaux et montré que la création des fondations et des fonds communautaires au Mali est tout à fait possible.

²⁶ Comme nous l'expliquerons au chapitre 7.7, le plus souvent, c'est le Représentant résident du PNUD qui est en même temps Coordonnateur résident des Nations Unies, responsable de la sécurité du personnel des Nations Unies et de la stratégie de coordination quand c'est possible.

de femmes cadres supérieurs, ce qui rendrait la gestion de l'ONU moins "masculine".²⁷

Ici nous abordons le vaste sujet de la réforme du système des Nations Unies. Les institutions spécialisées témoignent parfois de sentiments de jalousie et de prérogatives qui paraissent déplacés. "La loi de fer des organisations", selon laquelle une institution déborde de son mandat initial et finit par ne servir que ses employés, touche même les agences de développement. Dans le cas des Nations Unies, l'origine du problème se situe le plus souvent aux sièges des institutions spécialisées. Le moment serait arrivé de redéfinir la gestion décentralisée. Comment la FAO, le BIT, l'UNESCO, l'UNICEF, l'OMS peuvent-ils justifier le financement des bureaux sous-régionaux à l'ère du courrier électronique et des communications instantanées ? Pourquoi ces organismes auraient-ils encore besoin de représentations locales, alors qu'ils ont la possibilité d'établir une communication directe avec leur siège ? (À un certain moment l'OMS avait un représentant sous-régional à Bamako en même temps qu'un représentant pour le pays).

Un Coordonnateur résident des Nations Unies en Afrique nous a parlé de

...la théorie des bureaux régionaux, sous-régionaux et des Représentants qui est supportée par le concept de la valeur ajoutée : mais d'après mon expérience, c'est la "valeur soustraite" qu'ils produisent.

Les institutions citées contesteront sans doute ce point de vue. Notre argument en faveur d'une économie des bureaux sous-régionaux s'applique tout aussi bien aux coûts de représentation dans chaque pays. L'aspect diplomatique de la fonction milite contre une bonne coordination technique onusienne. Pourquoi les pays donateurs continuent-ils à financer des représentants dans chaque pays, au lieu de privilégier le financement de programmes techniques ? La réponse se trouve dans l'opportunisme politique. Un Chef d'État cherchera à placer son ex-Ministre de la santé à l'OMS. C'est ainsi qu'on embauche des

²⁷ Nous approuvons la stratégie du nouveau chef de l'Organisation mondiale de la santé, Madame Gro Harlem Brundtland, médecin et ex-Premier ministre norvégien. La moitié de son équipe dirigeante est féminine, d'où le titre du *Journal de Genève* du 17 juillet 1998 : "L'OMS se prépare à un grand chambardement. Place aux femmes !".

ex-ministres qui ne sont plus compétents techniquement,²⁸ au lieu de concentrer les ressources sur les besoins des paysans et paysannes d'Afrique.

La bonne volonté du personnel des Nations Unies n'est pas remise en cause. L'OMS au Mali est toujours très coopérative bien que peu opérationnelle ; ses médecins paraissent plus préoccupés par la gestion que par le développement ou les campagnes de vaccination. La coordination a été relativement facile avec d'autres agences peu impliquées dans le Nord (BIT, ONUDI, UNESCO, FENU, VNU sont toutes collaboratrices) ou qui se sont impliquées (FAO, OIM) car leurs programmes sont en grande partie financés par le PNUD. La FAO a été constamment positive dans son approche concernant le Nord. Au moment où les Représentants du PNUD et de la FAO rechignaient à prendre l'initiative, le personnel de la FAO faisait marcher le programme dans les coulisses, par exemple en organisant la mission inter-agences de 1992.

L'un des projets des Nations Unies les plus originaux au Mali est l'ACOPAM du BIT, implanté essentiellement dans les régions de Mopti et Tombouctou. L'ACOPAM a commencé au Sénégal et opère plus ou moins comme une ONG avec un encadrement du BIT et un financement norvégien. Le BIT n'est pas un acteur de premier plan au Mali. Pendant la période des troubles l'ACOPAM a maintenu son optimisme, faisant ce qui était possible en collaboration avec les autres ONG. L'ACOPAM pèse plus lourd que son poids financier dans le Nord, grâce à sa collaboration étroite avec le PNUD.

Heureuse ironie, l'"aile dure" onusienne traditionnelle n'a pas posé de difficultés au Coordonnateur résident. Concernant la Banque mondiale — qui n'est pas vraiment impliquée au Nord Mali — Jonathan Moore remarque :

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international accordent très peu d'importance à la réhabilitation : ils ne l'appuient pas et peuvent en devenir des facteurs inhibiteurs. En général ils ne développent pas de bonnes relations avec l'ONU... préfèrent se considérer comme étant en dehors du système des Nations Unies et détestent la coordination avec lui. (1996, p. 50.)

²⁸ Les agences des Nations Unies sont plus vulnérables à la critique que les bureaucraties nationales, même si celles-ci sont souvent plus inefficaces que l'ONU. Les postes devraient, à notre avis être attribués avec une durée limitée. Il ne devrait pas être possible de rester plus de 15 ans dans une même organisation. Ce principe assurerait le dynamisme des organisations en instaurant le renouvellement des énergies et des expériences. Une telle pratique éviterait que certains ne restent inefficaces pendant des années à un même poste, cherchant seulement à s'assurer une confortable pension de retraite.

Si notre expérience africaine confirme cette opinion, le représentant de la Banque mondiale au Mali s'est révélé être l'exception. Linda McGinnis a déployé tant d'énergie et de bonne volonté en faveur de la démocratie et du développement au Mali, elle a démontré un tel optimisme, qu'elle est devenue un élément favorable pour la paix dans le Nord.

On est surpris par l'identité des institutions les moins perméables à la solidarité familiale onusienne, étant donné leur tradition de bonne collaboration : le PAM, l'UNICEF, le FIDA, le HCR. Commençons avec le Programme alimentaire mondial (PAM), dont le représentant officiel est en principe le Représentant résident du PNUD (le PAM fut créé conjointement par l'ONU et la FAO). Les problèmes de coordination avec le PAM ont été les plus difficiles à résoudre. Ce n'est apparemment pas le fait du personnel de terrain, qui aurait fait tout ce qui était en son pouvoir pour faciliter les opérations... la faute incomberait au siège à Rome. On se souvient de la conclusion de Moore :

La résistance des institutions opérationnelles des Nations Unies à la coordination et même à la coopération entre elles provient de leurs sièges... Le défi complexe de la réhabilitation exige le rejet du féodalisme qui caractérise encore les fiefs des *poo-bahs*...²⁹ (1996, p. 49.)

Nous n'avons pas pu nous rendre à Rome pour identifier le *Pooch-Bah*, mais il (ou elle) n'a pas rendu service aux réfugiés maliens, ni au système des Nations Unies. Au HCR à Genève, on nous a fait comprendre que le PAM s'est assoupli sous la pression des donateurs. Qui paye les violons a le droit de choisir le morceau : on se serait attendu à ce que les professionnels connaissent déjà la chanson.

Le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR) a démarré trop lentement son opération malienne. On comprend que les 30.000 réfugiés maliens en Mauritanie en 1992 ne représentaient qu'une goutte d'eau dans la mer, comparés aux problèmes auxquels le HCR était confronté au Libéria, en Guinée, en Sierra Leone, au Sénégal ou en Mauritanie, sans parler des millions de réfugiés ailleurs sur le continent africain. Cependant, le nombre commençait à augmenter, le HCR ne réagissait ni à Bamako, ni à Nouakchott. Il fallut une

²⁹ La référence de Moore se rapporte à l'opérette britannique *Mikado* de Gilbert et Sullivan, figurant l'important personnage *Pooch-Bah*, Grand-ministre de toute chose. Un fonctionnaire devient particulièrement dangereux lorsqu'il se comporte comme Grand-ministre de toute chose et ne laisse pas la décision aux gens de terrain. Mais, depuis 1997, le PAM a approuvé un programme de 13 millions de dollars pour les personnes déplacées dans la sous-région, avec un accent particulier sur le Nord Mali.

lettre courroucée du Père Frost dans le journal *Le Monde* pour que le HCR se mobilise en faveur des réfugiés maliens. Lorsque vint le moment du rapatriement fin 1995 — alors que les combattants remettaient les armes et entraient dans les cantonnements — le HCR était de nouveau absent. Le plan de rapatriement de 10.000 réfugiés dans des camions se révéla inadéquat pour une population de quelque 200.000 nomades dispersés dans trois ou quatre pays.

L'agence n'écoutait pas ses employés maliens, pas plus qu'elle n'écoutait le Représentant du PNUD. "Nous devons être indépendants du PNUD", soutenait un haut cadre du HCR : "Nous avons un mandat différent et nous devons travailler différemment avec les ministères. Nous avons une autre mentalité, une autre culture institutionnelle. Nous ne refusons pas de collaborer, mais il ne faut pas prétendre que nous avons les mêmes objectifs. Le cas des réfugiés est totalement différent du développement durable." Ces arguments ressemblent plus à des excuses pour justifier l'absence de collaboration qu'à des difficultés stratégiques réelles. Toute ONG sérieuse en Afrique est confrontée au déséquilibre entre l'aide d'urgence et le développement durable (nous avons vu plus haut le cas de la Croix-Rouge). Plus qu'une explication pour la séparation des pouvoirs, nous avons là un argument pour inciter le HCR à faire des efforts en faveur d'une collaboration plus étroite. Certes le HCR est surmené en Afrique depuis l'éclatement de la crise des Grands Lacs, mais dans le cas du Mali, une plus grande collaboration aurait épargné au HCR un certain embarras ; il aurait certainement pu venir en aide aux réfugiés maliens, dont le plus grand désir était de revenir et de profiter d'un développement durable de leur terroir.

Il fallut des décisions en haute instance pour changer le personnel du HCR, ce qui permit une amélioration : dès avril 1996, le HCR accéléra son action, sous la supervision d'un nouveau Coordonnateur régional pour le rapatriement des Maliens réfugiés dans les pays voisins. "Le HCR était un espace inoccupé", dit le Directeur d'une ONG malienne : "Les choses se sont mises à bouger en 1996, lorsque le HCR octroya des contrats pour la réhabilitation des puits. Ils se sont rendus compte que leur travail prioritaire n'était plus dans les camps, mais sur les lieux potentiels de réception." En 1995, le HCR avait financé une agence gouvernementale pour creuser trois puits. Un membre anonyme du personnel des Nations Unies observait en 1997 :

Aucun puits n'a été creusé. On ne fait pas bouger les choses en restant assis derrière un bureau! Au début le HCR était trop bureaucratique ; les meilleurs plans restent inutiles s'ils ne tiennent pas compte de la réalité du terrain. Les nomades ont leur propre façon de faire : ils envoient des éclaireurs pour tâter le terrain. Si la situation n'est pas sûre ou si les puits sont inutilisables, les familles restent dans les camps. Les nomades sont bien informés. Une fois persuadés qu'il n'y a plus de danger, ils disparaissent tout simplement des camps pour regagner les lieux qu'ils avaient fuis. Les opérations actuelles du HCR sont plus flexibles et mieux adaptées aux besoins des réfugiés maliens.

La situation aurait dû être meilleure à Kidal, où le projet PSARK est financé par le FIDA depuis 1980. C'est pourtant l'une des grandes déceptions du Mali. Les cadres du FIDA rejettent le blâme sur leurs partenaires. Ils sont éloquents, mais leur défense ne convainc personne. Un des aspects les plus remarquables du projet, c'est que le FIDA a choisi la Banque ouest-africaine de développement au Togo comme agence d'exécution. Les banquiers ne sont pas spécialistes en systèmes économiques et écologiques agro-pastoraux. Les employés de Kidal (même ceux du somptueux bureau de Bamako qui a été fermé) n'ont aucun pouvoir. On ne peut imaginer pire méthode de gestion. Le Coordonnateur résident des Nations Unies n'arrive pas à exercer une influence pour débloquer la situation. Nous nous sommes rendus au PNUD à Bamako pour nous renseigner sur les projets FIDA. Le responsable a ainsi réagi : "Nous ne sommes qu'une boîte postale pour le FIDA. Ils ne nous contactent jamais. Leurs consultants ne nous appellent que quand ils ont besoin d'un billet d'avion ou lorsqu'il y a un problème."

Le PSARK Mali et le PSARK Niger sont parmi les projets les moins réussis du FIDA. Quel contraste avec la réussite du Projet de fonds de développement villageois à Ségou de 1980 à 1989, un modèle du genre. Il donna naissance au Programme de développement villageois de Ségou, encore en cours (GRM, 1989, UNOPS, 1996). Les chiffres montrent que 168 associations villageoises avaient 249 millions de francs CFA en banque, avec un taux de remboursement des prêts individuels de l'ordre de 82 à 100 % sur 15 ans. Un tel succès à Ségou ne fait que renforcer le regret quant au résultat dans le Nord où on sent sur le terrain l'absence du PSARK : dans les zones rurales de Tombouctou au contraire — on le verra au chapitre 6.7 — on sent la présence de la GTZ et la paix s'installe. Le FIDA avait été intimement impliqué dans les démarches politiques Mali-Algérie (l'Algérien Idriss Jezairy était le Président du FIDA avant de devenir Directeur exécutif d'ACORD) et c'est par l'influence algérienne que put être mobilisé le financement initial du projet de Kidal. Dans le contexte politique malien, il revenait au FIDA de faire marcher le projet.

Blâmer Moussa Traoré ou son administration pour avoir retardé le PSARK revient, dans le contexte politique de Kidal, à reconnaître que le FIDA partage avec le régime militaire la responsabilité d'avoir incité la rébellion de Iyyad et du MPA. En 1996, la bureaucratie à Rome souhaitait se retirer du PSARK. On a assisté à quelques soubresauts politiques onusiens pour sauver le projet : la consolidation de la paix à Kidal sera en grande partie la victoire du FIDA.

La dernière question sur la "solidarité familiale" des Nations Unies au Mali concerne l'UNICEF. L'UNICEF a commencé à travailler au Nord en 1981 sur l'initiative d'Annie Miské-Talbot, la Représentante dont le mari Ahmed Baba Miské était co-médiateur avec Edgar Pisani (voir chapitre 4.2). Madame Miské a passé sa jeunesse à prodiguer des soins de santé primaires aux femmes mauritaniennes dans les camps perdus dans le désert. Elle n'était pas satisfaite de l'impact de l'UNICEF, dont les programmes d'éducation et de santé dans les villes profitaient surtout aux enfants des employés de la fonction publique. Le mouvement vers Tombouctou était un départ radical, une innovation que le gouvernement militaire n'a guère encouragée. À cette époque, il n'y avait aucun programme bilatéral ou multilatéral au Nord. Les programmes de développement n'étaient assurés que par les ONG : ACORD et le Conseil œcuménique mondial relançaient les coopératives, Île de paix et Misereor la santé, AFVP, SNV, Frères des hommes, Terre des hommes... c'est tout ce qu'il y avait pour une population d'un million de personnes dont les besoins tant économiques que sociaux avaient été négligés par le régime militaire. L'arrivée de l'UNICEF fournit un leadership pour le développement, un engagement nouveau dans le Nord de la part de l'agence onusienne "la plus proche des ONG". L'UNICEF avait tracé la voie. D'autres agences de développement suivirent, et surtout un certain nombre d'ONG après la sécheresse de 1984.

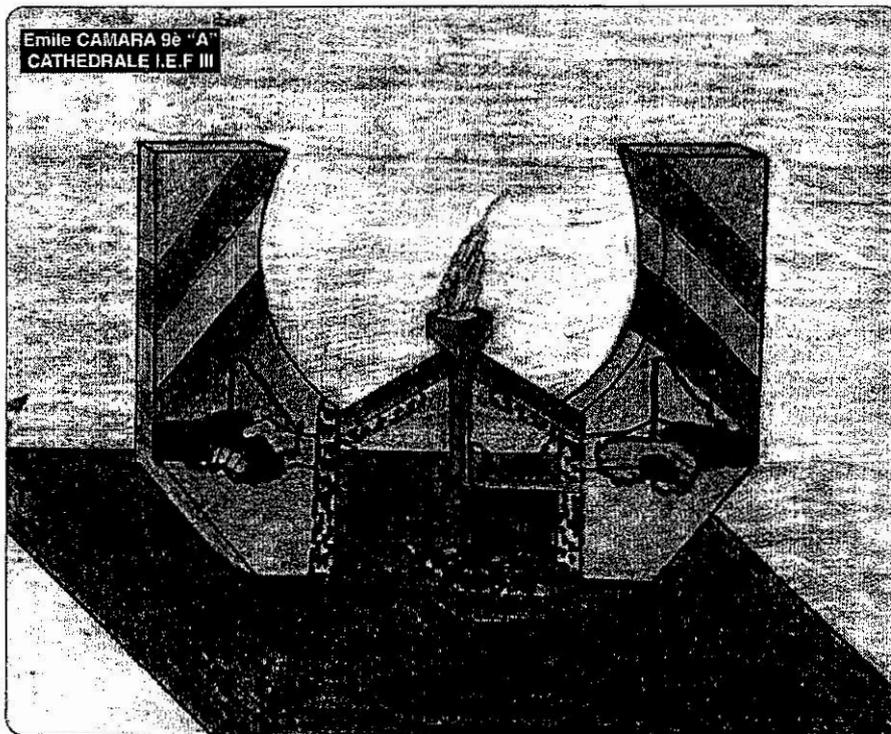
Lorsque la sécheresse de 1984 frappa les régions du Nord Mali, le projet de santé italien à Diré et l'Aide de l'Église norvégienne (AEN-Gossi) rejoignirent l'UNICEF. On vit même des soldats suédois arriver avec une aide d'urgence à Tombouctou. Tout au long des années 80, l'UNICEF a joué un rôle de leadership et de coordination des donateurs à Tombouctou, dans les domaines de la santé et de l'éducation. Mais les coûts administratifs grimpaient. Au début des années 90 le Représentant de l'UNICEF au Mali, André Roberfroid, se retrouva avec un million de dollars de frais généraux dans des bureaux régionaux improductifs, somme qui pouvait être mieux utilisée pour des programmes de vaccination par exemple. À la recherche d'une gestion rationnelle, il décida de fermer toute une série de services administratifs, entre autres le bureau de Tombouctou en 1995. Le financement de l'UNICEF pour

les régions du nord grimpa de 5 à 7 millions de dollars la même année. Le Ministre de la santé approuva l'économie et certains employés durent quitter le service. Les équipements et locaux de l'UNICEF dans le Nord sont passés au PNUD pour faciliter le démarrage du PAREM : ce qui confirme la bonne collaboration entre les deux institutions.

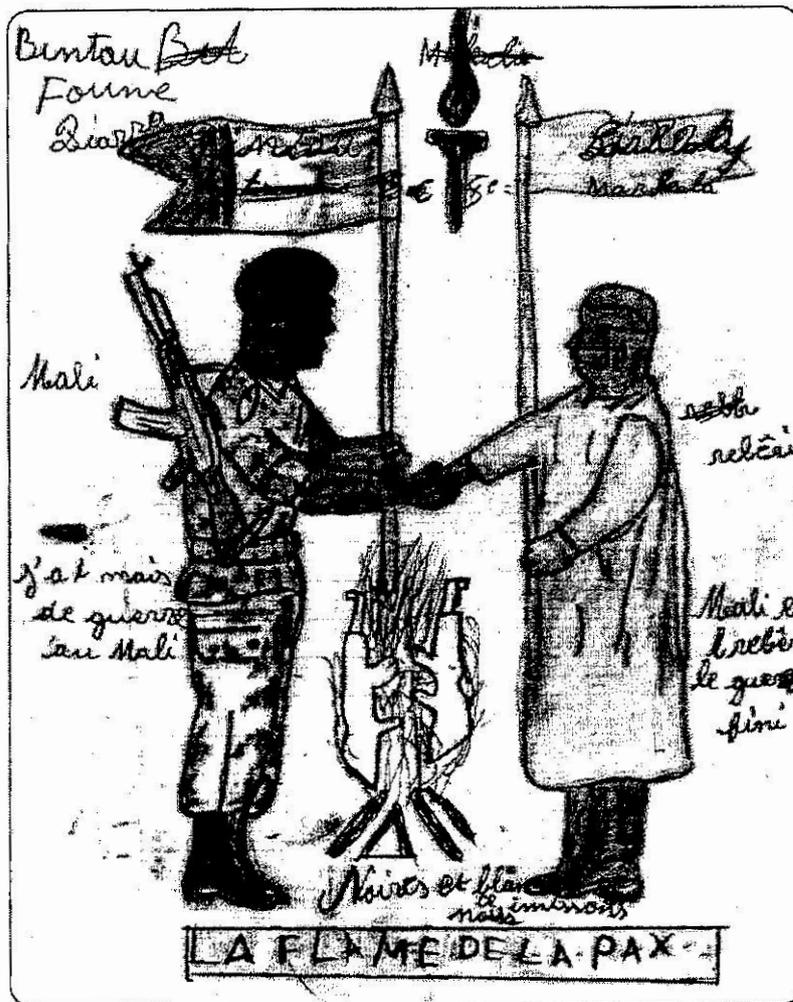
Cependant l'ONU a sous-estimé l'impact extérieur de cette décision d'arrêter les opérations de l'UNICEF à Tombouctou. Elle affecta beaucoup la population locale et les ONG. Au moment où les violences de 1994 laissaient place à l'espoir des négociations de 1995, le départ de l'UNICEF fut perçu comme une fuite, ignorant les priorités du Président Konaré de relancer les services de santé et d'éducation, domaines de prédilection de cette organisation. Il nous semble que cela provenait en partie d'une mauvaise communication, et en partie de la tendance des agences des Nations Unies (même de l'UNICEF) de concevoir leur rôle dans le seul cadre de partenariats avec les ministères. Elles ne perçoivent pas l'importance des organisations communautaires et d'une bonne communication avec la société civile.

L'ONU doit accepter un leadership élargi sur le terrain. Avec l'arrivée de la décentralisation, les agences des Nations Unies devront changer leur approche — avec comme résultante le déclin des décisions centralisées — et développer des partenariats avec les ONG (suivant les propositions contenues dans l'annexe 4) pour favoriser les initiatives à la base. Une telle stratégie fournirait un nouveau cadre de collaboration entre les institutions des Nations Unies (nous y reviendrons au chapitre 7). Dans le contexte du Mali, il s'agit surtout d'instaurer la collaboration entre le secteur associatif, PNUD et l'UNICEF, les principaux acteurs onusiens sur l'échiquier malien. Un partenariat plus étroit avec la société civile dès le début aurait évité la conception erronée à Tombouctou que le PNUD, par le Fonds spécial, se consacrait au Nord avec dévouement alors que l'UNICEF restait passif. Il ne s'agit pas d'exagérer l'impact du malentendu : dans tous les cas le développement continuera, avec ou sans coordination. Cependant, il serait utile que cette expérience amène le PNUD, l'UNICEF et leurs agences sœurs à réfléchir sur leur rôle élargi dans la détermination et l'exécution des stratégies de développement décentralisé.

Ce chapitre nous a fourni un aperçu de la contribution des Nations Unies — et à un moindre degré des autres donateurs et des ONG — au processus de construction de la paix. Cela concerne, en partie, les stratégies de développement pour la relance de l'économie du Nord, en vue d'assurer une paix durable, y compris le rôle de coordination des Nations Unies (et plus particulièrement du PNUD). Grâce à un partenariat innovateur avec le Secrétariat des Nations Unies à New York, le travail du PNUD a pris une dimension politique inhabituelle qui s'est muée en rôle de leadership parmi les donateurs, du moins en ce qui concerne le Nord. Cette dimension politique a également fourni des opportunités exaltantes d'exprimer des initiatives dans le domaine du désarmement au niveau de la sous-région, initiatives susceptibles de promouvoir l'instauration de la paix même au-delà des frontières du Mali.



Le deuxième dessin primé fut le monument conçu par Monsieur Émile Camara, élève en 9^e année à l'École de la Cathédrale à Bamako.



**Bintou Founé DIARRA
MARKALA**

Troisième au concours, Mademoiselle Bintou Founé Diarra fait ses études en 5^e année à Markala, ville garnison près de Ségou dans la 4^e Région du Mali, où un barrage célèbre envoie l'eau d'irrigation vers l'Office du Niger.

Chapitre 6

Pour une paix permanente et un développement durable

Quand on pense être arrivé, c'est qu'on n'avait pas l'intention d'aller loin.
(Proverbe songhoy et malinké)

Nous avons suivi la rébellion armée et nous avons vu comment le gouvernement du Mali et la société civile, avec l'appui des Nations Unies, des ONG et d'autres bailleurs de fonds, ont pu mettre fin à la violence. Le désarmement et le cantonnement ont facilité la réintégration dans la société des ex-combattants et des combattants potentiels. Cependant, la paix ne survivra que si les causes du sous-développement sont éradiquées. L'instauration de la paix n'est que la première phase de ce processus. Il faudra aller de l'avant dans la consolidation de la paix. Si cet aspect est négligé, la violence pourrait reprendre. Dans le présent chapitre, nous analyserons les processus économiques et psychopédagogiques susceptibles de promouvoir la réconciliation et le développement, pour éviter à l'avenir les conflits. Nous mettrons l'accent sur le partage de la responsabilité économique par les donateurs pour assurer une paix permanente.

6.1 Gouvernance démocratique : limiter les abus du pouvoir par le renforcement de la société civile

La décentralisation et le renforcement de la société civile sont des concepts-clés pour comprendre la conception malienne de la démocratie et de la bonne gouvernance. Les Américains sont passés maîtres dans l'analyse théorique de

la “gouvernance démocratique” ; le travail qu’ils ont appuyé au Mali explique comment le rôle des ONG et de la société civile malienne est capital pour la paix au Nord Mali. Les études relatives aux constitutions et à la gouvernance au Ghana, en Guinée, au Mali, au Niger et en Tanzanie, ont conduit à l’émergence d’un modèle théorique basé sur le concept de “disciplines démocratiques”.¹ Ces dernières sont intéressantes pour étudier le cas malien car elles poussent le concept de “démocratie” bien au-delà du seul scrutin électoral.

L’analyse commence par deux propositions relatives à la participation collective. D’abord, le peuple, qu’il s’agisse des citoyens privés ou des fonctionnaires de l’État, fait un choix rationnel. Ensuite, le comportement individuel est dicté par diverses incitations. L’incitation à ne pas voler, c’est la peur d’être pris et puni ; ce qui dépend de l’État de droit. La gouvernance dans les pays africains souffre à tous les niveaux de problèmes relatifs aux incitations à cause de lois (règles, réglementations, procédures) inappropriées ou plus particulièrement à cause des dysfonctionnements de l’État-parti unique centralisé. Tout officiel qui exerce de l’autorité exerce aussi un pouvoir discrétionnaire qui lui permet d’interpréter les lois et de les appliquer d’une façon plutôt que d’une autre. Le pouvoir de discrétion est inévitable et dangereux. S’il était possible de modifier le système des incitations par l’application d’un état de droit, il y aurait moins d’abus, et donc une meilleure gouvernance. La participation constitue une incitation essentielle pour que chaque citoyen s’identifie à la nation et au processus de développement national. La gestion participative est également nécessaire parce qu’une société civile forte et active est le meilleur garant d’une bonne gouvernance. Six disciplines démocratiques sont identifiées, qui servent à imposer une rigueur dans l’exercice de l’autorité de l’État et à limiter les abus de pouvoir. C’est la participation des citoyens qui fait la différence entre la gouvernance démocratique et les autres formes de gouvernance.

¹ Le concept et la fonction des disciplines démocratiques ont été élaborés par le D^r Ronald Oakerson, professeur de Science politique à l’Université de Houghton, avec le D^r James Thompson et leurs collègues à Indiana et Vermont. Le travail sur la gouvernance démocratique au Mali a été largement développé par Cheibane Coulibaly et ses collègues de l’IMRAD (voir Coulibaly, 1994).

Le modèle proposé

* **La discipline constitutionnelle**

L'application de règles fondamentales pour assigner, distribuer et limiter le pouvoir discrétionnaire dans la gouvernance ; mais plus spécialement (dans le cas présent) pour éviter des abus par les agents du gouvernement, y compris la police, les militaires, la justice, les élus, etc.

* **La discipline électorale**

Les limites populaires imposées aux gouvernants, ce qui signifie qu'ils peuvent être remerciés s'ils ne donnent pas satisfaction : les représentants officiels doivent rendre compte au peuple.

* **La discipline délibérative**

Une délibération appropriée entre représentants élus et entre les administrateurs et la législature, avant la prise de décisions... ainsi qu'un débat ouvert entre les électeurs et leurs représentants, permettant aux différents points de vue de s'exprimer et d'être pris en considération (il faut éviter la tyrannie de la majorité, de même qu'il faut éviter la domination des masses populaires par une minorité).

* **La discipline civique**

L'ouverture du forum public (liberté d'expression, médias, droit d'assemblée et d'association), ce qui favorise l'activité des citoyens pour la sauvegarde des intérêts des gouvernés, permettant ainsi l'émergence d'une société civile forte, éloquente et organisée.

* **La discipline de la décentralisation**

Une gouvernance démocratique à des niveaux multiples, ce qui offre aux communautés l'opportunité de participer au gouvernement local et à la gouvernance (à l'opposé de l'État-parti unique). Pour fonctionner correctement, il faut suivre le principe de la subsidiarité qui délègue la responsabilité des fonctions de gouvernance au niveau le plus bas possible, ne recourant aux plus hauts niveaux qu'en cas de nécessité.

* **La discipline judiciaire ou État de droit**

L'égalité d'accès pour tous les citoyens à un règlement impartial et compréhensible des conflits (nous reviendrons sur cette idée au chapitre 6.4).

Les disciplines démocratiques ont une application très importante en ce qui concerne la consolidation de la paix au Nord Mali. Dans un village en Afrique rurale où une élite francophone détient toutes les rênes du pouvoir, tant politique qu'économique et administratif, comment s'assurer que les six disciplines seront effectivement appliquées ? Le seul moyen est que les citoyens soient bien organisés, et qu'ils aient accès aux informations concernant leurs droits. Des groupes de citoyens organisés pour agir ensemble ont la possibilité d'accéder aux connaissances et d'influencer leur devenir : c'est une des leçons de la Paix de Tombouctou. Sous les régimes centralisés de Moussa Traoré et de Modibo Keita, les populations se contentaient de subir.

En Afrique occidentale on ne peut pas laisser cette tâche aux députés élus qui sont, pour la plupart, des employés réformés du secteur public francophone. Les leaders traditionnels de la société civile ont négocié la paix au Nord ; et ce sont les mêmes leaders qui subissent les abus de pouvoir par l'administration. S'agissant d'une délégation du pouvoir, il devient essentiel que les leaders traditionnels et les communautés puissent unir leurs efforts pour la défense des intérêts communs. La décentralisation pourrait devenir une source de division, si les représentants élus par le peuple dans les communautés rurales et leurs leaders traditionnels ne peuvent pas s'associer pour la réalisation d'objectifs spécifiques. Nous nous trouvons ici devant la double question de la volonté politique et du droit civique. Ainsi, le village peut former une association pour gérer une école ou un centre de santé ; mais l'aménagement d'une mare peut nécessiter l'association hétérogène de paysans issus de trois ou quatre communautés, dont les terres se trouvent sur le même espace irrigué. Si la loi ne leur permet pas (et ne les encourage pas) à s'unir, leur potentiel d'action conjointe est affaibli, et ils pourraient ne pas être à même de se défendre devant la loi.

La promotion d'une telle action légale collective est extrêmement importante dans le contexte de la consolidation de la paix, plus particulièrement pour éviter les conflits relatifs à l'exploitation de la terre, surtout dans le Nord où les ex-combattants se sont montrés enclins à s'intégrer collectivement dans la vie économique. De même que les ONG ont pu favoriser la construction de la paix, elles pourront servir de catalyseurs à ce genre de groupements, sans pour autant y prendre part elles-mêmes. Si jamais les paysans et les agro-éleveurs du Nord devaient se sentir frustrés par la loi dans leur besoin de s'unir pour l'intérêt commun, la décentralisation pourrait agir contre le développement local et même contre la paix.

Les organisations naissantes de la société civile en Afrique ne sont pas seulement les clients et bénéficiaires d'une bonne gouvernance, mais sont aussi les principaux acteurs de sa mise en place. Ils seront également les organisateurs d'une "gestion communale des frontières partagées", facteur critique pour la consolidation de la paix dans les zones frontalières. Il nous semble que les Nations Unies ont un rôle à jouer dans le développement et la protection de la société civile émergente ; après le travail de réintégration des ex-combattants, c'est vers cet objectif que le Fonds spécial du PNUD devra s'orienter.

6.2 La gouvernance démocratique remet en question le système éducatif

En 1991, le système éducatif malien était dans un état lamentable. Moins de 23 % des enfants étaient scolarisés ; dans la région de Tombouctou, le chiffre était certainement en dessous de 10 %.² Le système éducatif francophone était devenu l'apanage d'une élite administrative urbaine, ce qui explique que l'on trouve dans les premières réclamations des rebelles un meilleur enseignement primaire, secondaire et tertiaire (ce dernier appelé "université du terrain", sorte d'université *extra muros*). La performance était plus que médiocre : moins de 1 % des enfants maliens scolarisés réussissaient le programme de baccalauréat dans les 12 années prévues, traduisant un gaspillage en ressources humaines et financières. Le régime de Moussa Traoré a fort négligé le domaine de l'enseignement, qui abritait sa plus forte opposition politique et idéologique. Mais c'est la nature du système même qui est responsable de ses faiblesses. Les tentatives antérieures de réformer le modèle français ont donné des résultats médiocres, laissant un système suranné créé pour répondre à l'impératif colonial de former des secrétaires et des interprètes pour l'administration (mais jamais des cadres, encore moins des entrepreneurs).

Hélas ! Le principal obstacle au changement du système éducatif est la profession même d'enseignant. Leur statut est basé sur la maîtrise de la langue

² Ceci comprend les écoles franco-arabes reconnues, ainsi que les *madersa*. Bien que chaque garçon malien et la plupart des filles aillent à l'école coranique, le faible niveau de cet enseignement par cœur de phrases arabes ne nous incite pas à les inclure dans nos statistiques scolaires.

coloniale et sur leurs diplômes français. Jusqu'en 1966, lors de la Conférence sur l'éducation à Bamako, les instituteurs de la colonisation s'opposaient à l'introduction de la langue d'éveil dans l'enseignement. La conférence de 1966 n'adopta que quatre langues nationales (le bambara, le songhoy, le peul et le tamacheq), que le Ministre se hâta d'enterrer dans des écoles "expérimentales". Quelques-unes de ces écoles ont obtenu de bons résultats, qui n'ont jamais été publiés.³ Aujourd'hui, les autorités politiques reconnaissent le rôle indispensable de la langue d'éveil dans l'apprentissage scolaire. Une toute nouvelle équipe de professeurs peut (et doit) être recrutée pour enseigner dans les langues maternelles. Ces enseignants ne seront pas forcément alphabétisés en français. Ils seront sans doute employés par les parents et non par l'État. Trente années après l'indépendance et à la lumière des connaissances modernes, ceci ne nous paraît pas être une approche révolutionnaire. Des enseignants ayant la connaissance du français seront recherchés demain, comme ils le sont aujourd'hui. Mais en parallèle et pour un nouveau style d'enseignement, il paraît nécessaire de former un nouveau type d'enseignants.

Les enseignants maliens se sont montrés récalcitrants à l'innovation. Lorsque ce problème a été débattu en 1992 aux Journées nationales de l'éducation à Bamako, à la suite de la Conférence nationale, la plupart des enseignants présents étaient des militants opposants au régime de Moussa. Mais ils étaient réticents à affronter le changement de système éducatif qui devait logiquement suivre la révolution politique, cela dans un pays où 70 % des enfants ne sont même pas scolarisés. Malgré tout, un nouveau système éducatif émerge. Il a commencé à l'extrémité sud du Mali, près de la frontière avec la Côte d'Ivoire, où les femmes de Kolondieba voulaient apprendre l'écriture et le calcul. Les banques céréalières des femmes se révélaient très rentables, beaucoup mieux gérées que celles des hommes ; mais leurs classes d'alphabétisation furent envahies par de jeunes adolescents. Ceux-ci s'asseyaient par terre, s'entassaient debout à l'arrière de la classe ou à la porte, se perchaient aux fenêtres et empêchaient toute lumière de pénétrer dans la

³ Entre-temps, les Dogons parvenaient à un niveau d'alphabétisation intéressant, grâce à la traduction de la Bible par l'Église catholique. Dès que le Coran sera traduit en langues nationales, nous sommes persuadés que le taux d'alphabétisation au Mali connaîtra un grand essor. Il est de même évident qu'une véritable amélioration du système éducatif francophone dépend d'un bon enseignement dans la langue maternelle au cours des trois premières années, de la formation d'enfants bien préparés, ayant l'assurance de franchir la passerelle qui mène à l'enseignement en français et à la réussite scolaire.

salle. Plus grave encore, les enfants retenaient si rapidement les leçons que leurs mères se sentaient humiliées.

Les activités avec les femmes de Kolondieba faisaient partie du programme de développement à long terme de l'ONG américaine *Save the children* qui avait déclaré en 1986 : "Nous n'accepterons de travailler à Kolondieba que si nous sommes sûrs de pouvoir rester et soutenir les efforts de la population pour leur développement rural pendant au moins 15 ans." Un tel engagement à l'appui des capacités locales permet d'atteindre un développement réel. Les chargés de programme⁴ décidèrent avec les villageois de démarrer des cours d'alphabétisation pour les adolescents qui n'avaient jamais été envoyés par leurs parents à l'école. Aussi les villageois ont-ils été amenés à créer leurs propres écoles pour leurs enfants, avec le bambara comme langue d'enseignement : des écoles qui ne produiraient pas une élite de cadres francophones, mais qui dispenseraient l'éducation en tant qu'outil de développement pour la communauté (les écoles de Kolondieba sont décrites dans le livret UNESCO, 1994).

De telles initiatives contiennent l'essence de la gouvernance démocratique. C'est par ce genre de succès que la participation est assurée et la société civile construite. Sous le régime à parti unique, toute initiative et toute décision vient du Parti. La révolution populaire malienne de 1991 a libéré les initiatives du peuple. C'est un élément important au point de vue éducationnel et philosophique, car nous évoquons ici des effets libérateurs de la langue comme principal médium de connaissance, de communication, d'échange. Il est important de reconnaître que deux langues sont en application dans le système éducatif : la "langue d'éveil" qui est la langue d'enseignement, et la "langue d'ouverture" qui permet la communication avec l'univers élargi. Au Mali, l'évolution historique a déterminé que cette dernière est le français pour la majorité de la population, et l'arabe pour certains. Mais pour tous, la "langue d'éveil" est la langue maternelle. Sans éveil, l'enfant ne peut pas atteindre son potentiel humain ou instructif. L'imposition d'une langue étrangère au moment de l'éveil de l'intelligence est une mauvaise pédagogie, un acte de soumission culturelle imposé par le colon. L'apprentissage du français doit intervenir au moment opportun, après la maîtrise de la langue maternelle. Il est essentiel de combiner les deux niveaux d'enseignement pour que les enfants prennent le

⁴ Le crédit revient principalement à Michelle Elcoat Poulton, Souleymane Kanté, Zoumana Laugharn et Amadou Konaté et à leur maître dans le domaine éducatif, le Professeur Urbain Dembelé, ainsi qu'aux innovateurs de l'Institut pédagogique national (IPN).

meilleur départ dans la vie, afin qu'ils puissent plus tard assumer pleinement leur rôle dans la bonne gouvernance et le développement de leur pays.

En 1994, le Ministre de l'enseignement de base, Adama Samassekou, a conduit une équipe de cadres supérieurs en visite dans les écoles villageoises de Kolondieba. Ils ont rencontré des enfants qui, après seulement quatre semaines de classe, écrivaient mieux que les enfants qui venaient de passer deux ans dans une école gouvernementale d'enseignement en français. Le Ministre fut impressionné par les arguments des villageois, basés sur l'expérience. Les villageois reconnurent que leurs enseignants n'étaient pas qualifiés dans le sens académique du terme, mais qu'ils étaient mieux qualifiés que ceux du gouvernement, pour la compréhension des enfants et la définition de leurs besoins didactiques. Les enseignants avaient un salaire insignifiant (3.000 FCFA, soit environ 30 FF, comparés au salaire moyen d'un jeune enseignant gouvernemental 30 000 FCFA). En revanche, ils vivaient sur la propriété de leurs familles, et ils étaient heureux d'aider leur communauté. Cela leur apportait un prestige à eux-mêmes, ainsi qu'à leurs parents et au village dans son ensemble. "Oui", dit un chef de village à la délégation ministérielle, dans une réplique devenue célèbre, "les villageois sont conscients que l'éducation était traditionnellement dispensée par l'État, mais depuis la révolution de 1991 et les élections démocratiques, nous savons que l'État, c'est nous !".

L'histoire se souviendra de la III^e République du Mali d'abord pour la mise en place de la démocratie en 1992, ensuite pour la création de la Nouvelle école fondamentale (NEF que d'autres qualifient déjà de NEM, la Nouvelle école malienne). Les parents retrouvent un rôle de premier plan dans le processus éducationnel. L'école perd son image d'institution étrangère au village et se transforme en une partie inhérente du capital social de la communauté. L'innovation la plus importante concerne les premières années d'enseignement qui se font dans la langue maternelle de l'enfant tandis que les quatrième et cinquième années fournissent une "passerelle" vers l'enseignement français, menant au certificat de la sixième année et aux études futures.⁵

⁵ Cette innovation a été menée en 1996-1997 par Lalla Ben Barka, en tant que chef du PRODEC, Projet décennal de l'éducation. Initialement chargée de l'alphabétisation féminine à la DNAFLA, Direction nationale de l'alphabétisation fonctionnelle et de la linguistique appliquée, elle était précédemment coordinatrice du Réseau ouest et centrafricain pour la recherche en éducation, ROCARE. Membre éminent des institutions de la société civile dont la Coordination des associations féminines, Lalla est un des membres fondateurs de Philanthra,

Ceci constitue une révolution dans la pensée, un passage du système colonial centralisé à une gouvernance moderne décentralisée. Au moment où l'on reconstruit le système éducatif en Afrique, il faudrait réfléchir sur ce que nous voulons enseigner à nos enfants concernant leur histoire et leur culture. Pourquoi ne pas étudier les structures historiques de la gouvernance décentralisée africaine ?... découvrir le rôle de la solidarité dans l'éducation civique ?... rappeler les traditions africaines de résolution des conflits ?... analyser les forces et les faiblesses du capital social ? La violence domine l'histoire que les Européens enseignent à leurs enfants... et à ceux de l'Afrique. Il y a dans nos livres d'histoire une glorification de la violence et des conquêtes militaires, qui n'est pas en harmonie avec notre vocation de constructeurs de la paix. Pourquoi avaliser cette version de l'histoire ?

6.3 Valoriser l'histoire de l'Afrique et ses traditions de résolution des conflits

Lors de la Conférence sur la prévention des conflits, le désarmement et le développement à Bamako en novembre 1996, nous avons été invités à réfléchir sur le thème suivant : pourquoi tous les enfants du monde (pas seulement en France), ont-ils entendu parler de Napoléon Bonaparte, qui voulait unir l'Europe par la conquête... alors que peu ont étudié les idées de Jean Monnet, autre Français dont le rêve d'une Europe unie de façon pacifique se réalise sous nos yeux ? L'Afrique aurait avantage à réinterpréter l'histoire que nous apprend l'Europe, avec sa tradition de conquête militaire qui ne favorise guère le maintien de la paix. La déconfiture de l'ex-Yougoslavie nous rappelle tristement combien sont rares les périodes d'accalmie dans l'histoire de l'Europe.

Avant la période des indépendances en 1960, l'histoire de l'Afrique était pratiquement inconnue. Les archéologues et les historiens africains étaient peu nombreux ; les griots détenaient des connaissances ancestrales mais la recherche historique africaine était presque inexistante. Les régimes coloniaux n'enseignaient qu'une certaine histoire européenne. Les enfants n'apprenaient rien du génocide au Mexique, ni la déportation de millions d'Africains par l'esclavage. Nous fréquentions l'école primaire et nous apprenions la guerre

mondiale de 1914 et celle de 1939 (sans découvrir les massacres des tirailleurs sénégalais), la guerre de 30 ans et celle de 100 ans, les guerres religieuses. Même le vocabulaire européen importe des idées militaristes : les mots “roi” et “empire” ont une consonance napoléonienne de conquête et de domination qui ne s’accorde pas avec les formes de gouvernance africaine que nous décrivons dans notre premier chapitre. Il conviendrait de réécrire l’histoire, conformément à la culture de la paix que nous souhaitons promouvoir en Afrique occidentale : l’espace linguistique et historique du Grand Mandé qui s’étend du plateau Mossi jusqu’à l’océan, englobant les frontières coloniales du nord du Ghana et de la Côte d’Ivoire jusqu’en Mauritanie, avec des ramifications au Niger, au Burkina Faso et jusqu’au Nigeria.

Réécrire l’histoire ne revient pas forcément à déformer la vérité. Il s’agit de choisir les parties de l’histoire que nous voulons mettre en exergue. Notre objectif de “consolider la paix” nous donne le droit de choisir entre les nombreuses vérités du passé, de promouvoir énergiquement les valeurs autres que celles de la violence. Car la résolution des conflits et le maintien de la paix comptent parmi les forces historiques de l’Afrique. La présente étude du Nord Mali en témoigne. Lorsqu’on évoque la résistance à l’invasion coloniale, le nom de Samory (ancêtre du Guinéen Sékou Touré) revient facilement dans les chansons des griots du Mali et de la Guinée... Pareil hommage devrait être rendu à Firhoun, à ce chef guerrier touareg qui combattit les Français dans le désert et dont les petits-fils figurent aujourd’hui parmi les leaders de la réconciliation au Nord Mali. Pourquoi ne chanter que la résistance aux Français ? Pourquoi ne pas célébrer la défense du Songhoy contre les Marocains... la résistance des Bobos au Mali, des Mende au Sierra Leone, des Ashantis au Ghana, des Mossi en Haute-Volta contre la colonisation et la traite des esclaves ?

Si nous chantons le Mali moderne et le Mali médiéval, nous devrions faire de même pour l’ancien Wagadou, pour le Ghana et le Songhoy et leurs systèmes de gouvernance décentralisée, pour le Sousou et les édictes de Soumangouro Kanté contre l’esclavage. Lorsque nous chantons Soundiata Keita, le roi *mansa* fondateur du Mali, nous ne pouvons pas oublier les batailles qu’il a menées et souvent gagnées. Mais, en plus de la gloire de ses généraux, nous devrions mettre l’accent sur les qualités de ses griots et diplomates, sur la puissance de sa mère et de ses sœurs, sur le travail de ses juges et de ses administrateurs et sur son système de gouvernance décentralisée qui établit la paix et la sécurité pour plus de 200 ans. Combien d’enfants africains ont appris l’histoire d’Aboubakry, petit-fils de Soundiata, scientifique et explorateur dont

la flotte accosta au Brésil au début du XIV^e siècle, 170 ans avant l'arrivée de Christophe Colomb aux Caraïbes ? Son successeur Moussa fut célébré pour l'immense quantité d'or qu'il distribua au Caire en 1323 (le prix de l'or chuta pendant une vingtaine d'années, ce qui renchérit le mythe de Tombouctou et des mines du roi Salomon lorsque finalement l'Europe l'apprit, environ 200 ans plus tard). Mais où les enfants d'Afrique peuvent-ils se documenter sur les universités médiévales de Tombouctou, Gao et Djenné, patronnées par Mansa Moussa ? Étudient-ils l'architecture d'Abu Ishaq al-Sahili de Grenade qui les construisit⁶ ou la philosophie du voyageur marocain Ibn Battuta qui visita et décrivit les édifices islamiques de Tombouctou cent ans plus tard ? Les grands centres érudits africains étaient à leur apogée au moment où les premières universités européennes venaient à peine de naître. Il faudrait que l'on s'en souvienne.

Pour mettre en valeur l'histoire de l'Afrique, l'instinct didactique se tourne vers la rédaction des curricula et des livres d'études. C'est une opportunité pour le programme "Culture de la paix" au sein de l'UNESCO, de promouvoir de nouvelles valeurs historiques dans le domaine de l'éducation (voir UNESCO, 1996). Pour aider à consolider la paix, l'UNESCO pourra convertir ses recherches académiques⁷ en actions historiques, se servir de l'histoire nouvellement découverte pour enrichir la compréhension des forces positives du capital social dans les sociétés africaines. Un exemple frappant se trouve dans le livre d'Amadou Hampaté Ba, *Amkoullel*, qui décrit son enfance peule dans l'amalgame ethnique de Bandiagara sur le Plateau Dogon (actuellement au Mali). Élu président d'un groupe d'âge initiatique *waaldé*, le jeune Amkoullel fut défié par un groupe rival. À l'issue de la lutte, le groupe d'Amkoullel sortit vainqueur. C'est la suite qui nous intéresse car elle peut constituer un exemple pour les promoteurs de solutions pacifiques. Les Romains avaient l'habitude d'humilier leurs captifs enchaînés dans une parade des victorieux. Dans l'opéra américain *West Side Story*, le chef adversaire reçoit un poignard dans le ventre. Le système électoral européen consigne les vaincus aux oubliettes. Les Africains cherchent toujours le consensus. Le livre du Sage de Bandiagara raconte comment les deux *waaldé* se mirent ensemble à l'issue

⁶ *Djingerai Ber*, la grande mosquée de Tombouctou a été construite pour Mansa Moussa en 1326 en adobe ; aujourd'hui, elle reste aussi solide et grandiose qu'elle était il y a 670 ans.

⁷ Nous pensons notamment à la monumentale *Histoire générale de l'Afrique* en 8 tomes. Initié en 1971, ce travail collectif a été réalisé par 350 auteurs sous la direction d'un comité scientifique de 39 savants, dont les deux tiers étaient des Africains.

de la bataille, pour se fondre dans une même association. Amkoullé en fut le président, et le chef vaincu devint vice-président. Le porte-parole d'Amkoullé resta en poste et celui du groupe vaincu devint son adjoint. Ainsi le groupe devint plus fort, plus puissant. De telles histoires devraient figurer dans les livres de lecture des écoles africaines.

Il ne faut surtout pas nous limiter au circuit scolaire. Les livres ne sont qu'un aspect des médias. Il faut investir dans la modernisation de nos systèmes de communication. Le Mali démocratique a développé la plus large couverture de radios locales dans la région : aujourd'hui 80 % de la population écoutent la radio dans les dialectes locaux. C'est un atout précieux pour la promotion d'une culture de la paix. Prenons comme exemple la Radio Boxanta qui émet à Gossi du haut de la dune qui lui prête son nom, grâce à quelques bambous enfoncés dans le sable. Cette minuscule entreprise a été commencée en mars 1996 par un groupe de jeunes mécaniciens. Ils passent des cassettes musicales, se relayant comme présentateurs, et invitent la population locale à venir parler au micro. Ils retransmettent le bulletin national d'informations en augmentant le volume de leur poste radio, qu'ils placent devant le microphone ! Les coûts — tels que les piles pour 250 FCFA par semaine (environ 2,50 FF) — sont couverts par des dons individuels et les charges publicitaires de 200 FCFA (environ 2 FF). Ces jeunes ont reçu l'appui d'une ONG voisine (AEN), sous la forme d'un panneau solaire et d'une batterie... on parle depuis peu d'une ONG qui serait disposée à financer un salaire à temps partiel.

Nos idées ne se limitent pas à la technologie radiophonique moderne. Une dimension importante de l'histoire africaine échappe à la tradition académique occidentale : la dimension orale. Il faut préserver l'oralité et l'UNESCO serait en mesure de la rendre accessible aux historiens et aux peuples. La dimension orale est plus riche que l'écrit, car elle a plusieurs voix ; il faut toutes les écouter. L'histoire ne saurait être "une seule vérité" rendue sacrée par l'écriture. C'est la multiplicité des voix qui rend l'histoire intéressante. Même les griots qui chantent l'histoire de leur nation ou de leur seigneur ont plusieurs voix. Ils ont une voix publique et une voix privée, une voix historique et une voix

diplomatique, une voix secrète et une voix intime... Ce qu'ils disent est aussi intéressant que ce qu'ils taisent. Ils ne disent pas tout... ils ne savent pas tout...⁸

D'autres voix ne sont jamais entendues, qui pourraient enrichir notre histoire et notre système éducatif comme celles des initiés et des femmes. Dans les sociétés initiatiques se trouvent les connaissances et la sagesse millénaire du continent. Les femmes sont les gardiennes par excellence de la tradition et de la foi. Il faut mobiliser les femmes pour instaurer la modernité. Il faut les écouter et les entendre. Il faut donner aux femmes l'accès à l'éducation et au savoir : ce sont elles qui, au sein du foyer, racontent les histoires aux enfants et les préparent à entrer dans la vie active. Il faut écouter aussi les grands-mères, elles qui détiennent le pouvoir de guérir les enfants frappés de maladies bénignes. En cas de maladie grave, c'est souvent la grand-mère qui peut décider d'emmener un enfant à l'hôpital ; parfois elle peut le laisser mourir par ignorance.

Il faudrait qu'après nous une femme réécrive l'histoire de la Paix de Tombouctou. Elle mettrait un plus grand accent sur la rupture des familles, la souffrance des enfants, les défis auxquels est confrontée la jeunesse. L'histoire vue par une femme donnerait une valeur plus grande que nous n'avons pu le faire aux contributions anonymes des mères à la consolidation de la paix, aux efforts des groupements féminins dans chaque communauté où elles sont discrètement puissantes. Une femme écrivain analyserait le dévouement de ceux qui dirigent les associations de la société civile moderne : comme le mouvement féminin pour la paix et la réconciliation, comme les nombreuses associations

⁸ C'est le lieu opportun de rendre hommage à la mémoire de Kela Bala Diabaté, chef des griots de Kela et Kangaba, mort en mai 1997 au moment où nous écrivions la première édition du présent ouvrage. En termes de l'histoire du Mandé, le rôle social, spirituel, judiciaire et initiatique que jouait Kela Bala correspondait à une combinaison des rôles d'imam, d'évêque, de juge et de recteur de l'Université d'Oxford. On a vu des gens toucher la robe de Bala au cours d'une cérémonie pour recevoir la grâce. En d'innombrables occasions, Kela Bala a conduit des délégations pour une médiation dans des conflits dont personne n'a entendu parler, parce qu'ils ont été résolus. Tout récemment, environ trois ans avant sa mort, il résolut un grave conflit foncier qui aurait pu dégénérer en violence à la frontière Guinée-Mali. Que son âme repose en paix.

qui œuvrent pour la paix et la justice, qui luttent contre la pauvreté et l'exclusion, qui protègent les veuves et les orphelins.⁹

La valeur d'une femme est soulignée par l'un de nos proverbes tamacheqs préférés : "la femme est la ceinture qui maintient le pantalon de son mari". Ce qui signifie que l'honneur de la famille, sa réputation et sa stabilité se trouvent entre les mains de la mère, de l'épouse, de la sœur. À la lumière de ce que nous avons dit dans les chapitres précédents sur le statut des femmes et leur importance dans le capital social, leur voix dans l'histoire du continent africain doit être entendue. C'est à nous de les écouter.

Mettre le capital social africain au service de la paix implique la capitalisation du savoir des griots, des chasseurs, des forgerons, des guérisseurs, ainsi que des vieilles femmes et des accoucheuses traditionnelles qui pourraient mieux partager leurs connaissances. Il faudrait moderniser le processus d'initiation : non pour diminuer le prestige des chasseurs malinkés, des pêcheurs bozos ou des guérisseurs songhoys du *holloy*, mais pour rehausser ce prestige par la dissémination de leurs connaissances. Nous devons prêter attention aux voix des groupes savants tels les forgerons dogons, détenteurs du secret de la terre et du feu, et les bergers peuls qui connaissent les vertus de chaque buisson et de chaque plante. Nous avons commenté (au chapitre 2.2) l'usage inapproprié du terme "caste" par le colonisateur : le statut des *niamakalan* (forgerons mandingues) n'a rien à voir avec les "intouchables" de l'Inde :

Ce sont les maîtres de la terre et du feu, inventeurs des instruments de production et fabricants des armes de la guerre, les messagers de l'au-delà, prêtres, initiés et initiateurs : ceux qui détiennent le pouvoir du savoir... et le pouvoir de transmettre ce savoir aux générations postérieures (Samoura, 1996).

⁹ Nous souhaitons rendre honneur aux dizaines de femmes dynamiques à la tête de ces associations, parmi celles-là à Mme Konaré, Mme Cissé, Mme Sy, Mme Keita, Mme Diallo, Mme ag Erlaf, Mme Ndure, Mme Diakité, Mme Ongoiba, Mme ag Inchrach, Mme Bocoum, Mme Boukanem, Mme Ben Barka, Mme Ba, Mme Diabaté, Mme Maïga, Mme ag Imaye, Mme Yattara, Mme Diagouraga, Mme ag Youssouf, Mme ag Agatame, Mme ag Sidalamine, Mme Rhissa, Mme Sidibé, Mme Coulibaly, Mme ag Asabit, Mme Fofana, Mme Tall, Mme Haidara, Mme ag Intalah, Mme ag Bisada, Mme ag Ghali, Mme ag Bayes, Mme ag Hamani, Mme ag Ecawell, Mme Diarra, Mme Koné, Mme Ascofaré, Mme ag Idbaltanatt, Mme ag Mohamed, Mme Thiam, Mme Oumarou, Mme Ambeiry, Mme Iswaden, Mme Traoré, Mme Kanté, Mme ag Ayoub, Mme Tangara, Mme Kane, Mme Ouloguem, Mme Touré et beaucoup d'autres que nous ne connaissons pas personnellement.

C'est à l'UNESCO et aux leaders politiques de donner l'exemple pour mieux valoriser ces connaissances traditionnelles. L'ancien Ministre malien de la santé, Modibo Sidibé, a pris une initiative importante dans ce sens en décembre 1996, quand il a inauguré officiellement et publiquement à Bamako le siège de la nouvelle Association malienne de médecine traditionnelle.

Dans le contexte de la réconciliation, il faut impliquer les leaders religieux. Pendant le conflit au Nord Mali, aucune formation religieuse n'a abusé de la religion à des fins politiques. Au contraire, Kare Lode (1997, p. 60) cite de nombreux cas d'interventions des imams en faveur de la paix. Pendant toute la période de réconciliation intercommunautaire, les leaders religieux exploitaient des recommandations telles que celle qui nous apprend que l'islam interdit aux musulmans de ne pas se parler pendant trois jours. Lui-même pasteur protestant, Lode est persuadé que son engagement religieux personnel a été favorablement perçu par la société civile, par rapport à son rôle dans les négociations (que nous décrivons au chapitre 4.5) et que cela a contribué à la réussite de sa mission. Une nouvelle vision de l'histoire africaine fera entendre la voix de la religion en faveur de la résolution des conflits.

Dans les pays en conflit, on espère entendre des messages de paix dans les mosquées et les Églises. La réalité nous apprend que c'est plus souvent les hommes politiques qui prêchent la paix et la réconciliation. En Irlande, par exemple, les Églises sont devenues des agents d'agression, valorisant les tendances fratricides et la séparation entre les races, fournissant des justifications théologiques qui encouragent les hommes à la violence. On trouve des influences religieuses comparables au Soudan, au Liban, en ex-Yougoslavie, en Iran et en Afghanistan : ces pays où des ecclésiastiques ont profité des armes à feu pour imposer leurs perceptions politiques et théologiques, ces pays où la religion est devenue un instrument de la soumission, non pas à Dieu, mais aux factions armées.

Si le Mali a eu la chance d'échapper au conflit religieux, c'est cependant des leaders politiques que sont venus les messages de paix et de réconciliation. Le langage du compromis a été tenu par les Chefs d'État maliens : Amadou Toumani Touré d'abord, quand il présidait la période de Transition et les négociations qui ont conduit au Pacte national ; Alpha Oumar Konaré ensuite, qui a su transformer le Pacte en paix réelle. Pour promouvoir la paix, les Présidents ont fait venir à Tombouctou l'imam de la Grande mosquée de La Mecque, ce qui a eu un impact très important chez les chefs spirituels dans le Nord Mali. Dans chaque mosquée et dans chaque église au Mali, ont été

organisées des journées de prière pour la paix. L'importance de Dieu et de la prière pour les Maliens a donné une dimension spirituelle à la paix.

Pour bien enseigner une nouvelle version de l'histoire de l'Afrique, il faudra faire ressortir les valeurs de la tolérance religieuse et les forces du capital social que nous avons décrites au premier chapitre. La consolidation de la paix malienne dépend de l'instauration d'un système de bonne gouvernance dans un État décentralisé. Cela exige une responsabilisation de la communauté et de la famille, car "*l'État, c'est nous !*".

6.4 L'eau et la terre : consolider la paix en évitant les conflits

Grâce à la décentralisation, le Mali se donne l'opportunité de développer de nouveaux mécanismes pour éviter les conflits. Nous avons vu, dans les chapitres précédents, que les années de sécheresse ont testé la limite des règles régissant le droit traditionnel d'accès à l'eau et aux pâturages (en particulier aux *bourgoutières*). Les règles de la propriété et de la possession ne sont pas simples à gérer. Les systèmes sahéliens de production agro-pastorale à travers les âges ont toujours associé divers mécanismes régissant la propriété et le droit d'exploitation, qui tiennent compte des variations environnementales. Tout autour des lacs de la région de Tombouctou, la terre est redistribuée chaque année suivant les disponibilités. Lorsque le niveau de l'eau est bas, il y a plus de terres à distribuer sauf quand il y a une sécheresse. Les lacs sont alors complètement secs et la terre trop aride pour la production agricole.

Le système avait maintenu un équilibre variable mais constant entre les céréales, le *bourgou* et l'eau. Le conflit armé a détruit cet équilibre. Par ailleurs, la pression démographique pousse les paysans à cultiver les terres marginales, réduisant les pâturages et renforçant les migrations du bétail vers le Sud (ce que nous avons souligné au chapitre 2). Le partage des rares ressources naturelles devient de plus en plus difficile. Il faut assurer un libre accès à l'eau et aux pâturages, avec des règles transparentes et clairement négociées. Nous proposons ci-dessous une solution pour la négociation de ces règles ; en l'absence de nouvelles solutions, il y a un grave risque d'éruption de conflits autour des ressources naturelles. Ce risque est présent dans tous les pays

sahéliens.¹⁰ Un état de guerre virtuelle existait entre la Mauritanie et le Sénégal après les événements de mai 1989 : les nombreux réfugiés étaient victimes de violences résultant des controverses autour de l'eau et des pâturages le long du fleuve Sénégal.

La Paix de Tombouctou présente de nouvelles approches à la gestion des conflits relatifs au partage des terres. Nous avons vu que la paix est venue au Mali par la conciliation, négociée par les leaders de la société civile. Faisant preuve d'une sagesse acquise par l'expérience, l'État malien s'est gardé d'intervenir dans ce processus, afin de laisser à la société civile suffisamment d'espace pour trouver un accord. Cela n'a pas diminué le prestige de l'État qui reste le seul garant de la paix. Au contraire, l'État ne peut que se trouver renforcé par la réconciliation entre ses citoyens.

Il faut appliquer cette leçon à la résolution des querelles concernant les ressources naturelles. Les communautés sont à l'origine des conflits, de là leur responsabilité de les gérer et de les résoudre. L'État reste l'arbitre en cas de désaccord, capable d'agir de façon indépendante et désintéressée. Dans le passé, la gestion du domaine foncier par l'administration locale a été une source de mécontentement ; les populations n'avaient plus confiance dans le système judiciaire. La politique de décentralisation offre l'occasion au Mali d'enlever le cachet dont le parti unique avait marqué les officiels, qui agissaient trop souvent comme plaignant, témoin, juge et jury dans les conflits.

La décentralisation de la prise des décisions et de la réconciliation devrait être appliquée dans les conflits relatifs au domaine foncier, de même qu'elle le sera dans la gestion des ressources naturelles. La réconciliation a toujours été réservée aux sages. Parmi ceux-ci, on dénombre des femmes, des forgerons et des griots, mais rarement des politiciens élus. Chaque commune rurale devrait constituer un Conseil de conciliation sélectionné par les communautés, représentatif de tous les utilisateurs des ressources naturelles. Le Conseil de conciliation doit donc être composé d'hommes et de femmes respectés au niveau local, comprenant des pêcheurs et des paysans, des éleveurs, des agriculteurs et des artisans (creuseurs de puits, forgerons et potiers, tanneurs de cuir et tresseurs de paniers...), sans oublier les représentants des différents groupes transhumants. En effet, il peut arriver que ces derniers soient recensés comme électeurs dans une autre circonscription électorale, alors que leurs

¹⁰ Voir par exemple les articles de Gerti Hesseling, Boubacar Moussa Ba et Cheibane Coulibaly, dans le dossier IMRAD N° 3, 1995. Sur la propriété foncière au Nord Mali, voir les articles de Samba Soumaré et d'Ousmane Traoré dans la même édition, et Hallassy Sidibé, 1993.

ancêtres ont longtemps suivi les bancs de poissons ou amené leurs troupeaux paître chaque année, en amont et en aval du fleuve. La sélection du Conseil ne doit pas concerner les partis politiques. Toute participation des partis au Conseil de conciliation qui fait partie du système judiciaire serait exclue.

Tout conflit doit être soumis au Conseil de conciliation. Suivant la tradition de "l'arbre à palabres", qui inspira la Conférence nationale en 1992 et les Concertations régionales de 1994, aussi bien que le processus de paix et réconciliation qui cimentait la paix au Nord, le Conseil de conciliation cherchera à établir l'entente entre les belligérants. Si un accord est conclu, il sera consacré par un document écrit en trois exemplaires, certifié et enregistré par le juge local. Le greffier de la cour en gardera une copie. Ainsi, l'accord aura l'autorité d'un contrat reconnu par la loi. Néanmoins, nous n'insisterons pas sur l'exigence d'un document rédigé dans un français légal et formel. La valeur d'un tel document pour une réconciliation permanente sera plus grande s'il est conçu dans la langue des protagonistes : sa force symbolique dérivera du fait que ce serait un accord librement consenti, et non imposé par l'État. Au Mali, il est rare que la descendance remette en cause les accords consentis par les ancêtres... alors que c'est un fait banal en justice qu'un plaignant fasse appel à une cour supérieure.

Si le Conseil de conciliation est dans l'incapacité d'amener les parties à s'entendre, l'affaire peut être introduite devant la cour. Dans ce cas, il serait souhaitable que le barreau soit composé suivant le modèle établi par le Tribunal de commerce du Mali (une innovation très réussie). Le magistrat serait placé entre deux assesseurs experts et respectés ayant la compétence de donner conseil. Dans le cas de querelles concernant les ressources naturelles, le magistrat officiel choisira les assesseurs parmi les membres élus du Conseil de conciliation, et la loi suivra son cours. Mais le tribunal ne siégera que si le Conseil de conciliation n'est pas parvenu à conclure un accord entre les diverses parties en conflit.

La tradition de la justice au Mali encourage déjà les magistrats à chercher conseil auprès de notables, dont les noms sont fournis par le Gouverneur de région. Nous allons plus loin en plaçant deux assesseurs aux côtés du juge. Cette démocratisation du processus de sélection (qui pourrait suivre celui des Conseils transitoires d'arrondissement rencontrés au chapitre 4.4) et une formalisation des mécanismes de réconciliation par les aînés, permettront à la justice de se rapprocher du peuple.

Le concept du Conseil de conciliation provient donc des structures sociales et de l'histoire malienne :¹¹ l'arbre à palabre traditionnel, l'heureuse expérience de la construction d'une paix au Nord, enfin la Justice malienne elle-même, les barreaux composés et la réussite du tribunal commercial. Les talents traditionnels (orateurs) de la réconciliation seront renforcés par les nouvelles capacités (écrites) d'analyse et de classement. Le processus sera organisé par les communes nouvellement créées : une forme de participation communautaire au système judiciaire de l'État. Par-dessus tout, ce mécanisme mobilise le capital social malien en faveur de l'harmonie communale, pour solutionner des disputes complexes qui autrement pourraient éclater en conflit ouvert.

6.5. Le renforcement des forces de sécurité

L'application d'un État de droit ne peut pas se faire, sans la possibilité d'avoir recours à la force. L'expérience au Nord Mali indique par ailleurs qu'il est impossible de gagner la lutte contre la pauvreté, sans assurer au préalable des conditions minimales de sécurité. Le banditisme détruit la confiance de la population et décourage les partenaires du développement, tout en paralysant la relance de l'économie. Il appartient à la société civile et aux populations du Nord Mali de prendre en main le climat social de leurs communautés pour consolider les acquis. La paix ne régnera que lorsque l'autorité de l'État aura été restaurée. L'autorité morale en constitue la composante la plus importante. C'est pour cette raison que le Président Konaré a insisté en priorité sur la restauration des services administratifs, de santé et d'éducation. Mais l'ordre social, la justice et le respect des lois font aussi partie de l'autorité. L'État doit pouvoir protéger ses citoyens contre une agression et disposer des moyens pour faire respecter les lois. C'est à l'État de monopoliser les moyens de répression — et d'en user avec une modération extrême. S'il ne se donne pas les moyens d'appliquer les lois, l'État ne peut pas protéger ses citoyens (qui doivent, à leur tour, adhérer aux lois et avoir confiance en la justice). Par ailleurs, un niveau minimum de sécurité est une condition pour le développement et pour la consolidation de la paix.

¹¹ Au Niger, le système judiciaire a été consolidé par le renforcement de la capacité de conciliation des chefs traditionnels (voir IMRAD, 1996). Ici, nous proposons une solution qui semble mieux adaptée au cas malien.

Les composantes de la sécurité

La sécurité civile dépend d'un certain nombre de facteurs et la répression ne joue qu'un rôle mineur. Elle dépend d'abord et avant tout de :

- La bonne gouvernance et de l'adhésion d'une majorité de la population aux mécanismes étatiques (ce qui est rarement le cas sous le régime du parti unique) : la participation et les débats publics sont des conditions nécessaires pour une bonne gouvernance ; la décentralisation et la démocratie viennent la renforcer alors qu'un bon système d'éducation et d'information est un élément essentiel.
- Une économie puissante porteuse d'un niveau de vie décent et d'un faible taux de chômage : l'absence de cette dernière condition a miné certaines économies européennes (en dépit d'un PIB élevé), de même qu'elle constitue une menace pour certains régimes politiques africains. La longévité de la paix fragile au Nord Mali dépendra d'une croissance réelle et de la création d'emplois.
- L'État de droit qui est une composante de la bonne gouvernance : en s'assurant une certaine crédibilité, il permet de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions qui les gouvernent et donc leur adhésion à la nation.
- Des compétences et des technologies appropriées qui (lorsque les conditions précédentes sont réunies) donnent aux populations la confiance nécessaire d'investir pour leur propre bien-être et celui de leur famille. Les bailleurs de fonds, dans leur précipitation à importer les technologies les plus modernes, négligent souvent cet aspect lors de l'élaboration de leurs projets. Ces technologies sont d'ailleurs souvent inadaptées, ne serait-ce qu'à cause de l'absence de formation adéquate et de pièces de rechange.
- Des relations internationales saines avec la sécurisation des frontières nationales. Celle-ci est rendue possible par une étroite collaboration entre les deux corporations qui en ont la charge de part et d'autre des frontières : les gardes-frontières et les agents des douanes.
- Une police efficace et effective et des forces douanières respectant l'État de droit avec l'appui de la société civile : leurs performances dépendent largement des conditions précitées mais nécessitent également une solide direction et un niveau adéquat de formation et d'équipement.

6.6 Les bailleurs de fonds, les ONG et la société civile

“Il nous faut créer de nouvelles formes de solidarité.” C’est par cette phrase que le Président Alpha Oumar Konaré a lancé un nouveau défi en novembre 1996, dans un discours lors d’une conférence internationale à Genève (Konaré, 1996). D’après le Président malien, la paix et le développement ne seront construits que par le renforcement de la société civile africaine. Dans sa campagne de candidat aux élections présidentielles de 1992, AOK a présenté un “projet de société” basé sur la restitution du pouvoir aux populations locales et un retour aux valeurs traditionnelles. Ceci mena à la politique de décentralisation, pivot de la stratégie de développement du gouvernement malien depuis l’investiture d’AOK le 8 juin 1992. Nous avons vu au chapitre 4.3 que la décentralisation a été la pierre angulaire des négociations avec les mouvements de l’Azawad du Nord en vue du Pacte national, négociations qui ont mené à la création d’institutions telles que le Commissariat au Nord, les Collèges transitoires d’arrondissement et la nouvelle 8^e région de Kidal.

La décentralisation est un concept difficile pour les partenaires au développement du Mali. Les donateurs bilatéraux et multilatéraux sont eux-mêmes très centralisés, ce qui renforce de fait les tendances centralisatrices africaines. Le personnel des donateurs (surtout au siège) n’est pas nécessairement inefficace, mais il travaille d’une façon lente et méthodique. Les bailleurs de fonds fonctionnent avec une abondante paperasse administrative. Le fait de recevoir un rapport est plus important que le contenu même du rapport. Les missions des donateurs se rendent rarement en dehors de Bamako — ce qui est aussi vrai pour les journalistes que pour la plupart des expatriés résidant dans la capitale. S’il arrive aux visiteurs de se rendre dans les zones rurales, les longues distances et la chaleur accablante les incitent à se limiter aux routes goudronnées. Le “développement par le goudron” est un phénomène familier en Afrique. Il explique la concentration des interventions des donateurs sur les zones urbaines faciles d’accès et dans les régions où sont implantées d’importantes cultures de rentes qui attirent les investissements étrangers (et un réseau routier amélioré). La négligence des régions lointaines fait qu’un grand nombre de la population reste sans couverture vaccinale, sans soins de santé et sans infrastructure scolaire. C’est en partie ce qui explique que les pays africains soient placés en bas de l’Indice de développement humain, produit par le PNUD. La négligence des bailleurs de fonds à l’égard des régions pauvres a un impact politique illustré par les revendications incessantes pour le “désenclavement” (entendre par là de meilleures communications pour réduire

l'isolement) et a trouvé une expression violente au Nord Mali, au Niger et dans d'autres pays africains.

La consolidation de la paix exige qu'on prête plus attention au Nord. Les partenaires du Mali devront repenser leurs approches de développement et trouver de nouvelles voies pour travailler en partenariat avec les 682 communes rurales décentralisées qui détiendront bientôt le pouvoir au niveau local. Certains donateurs ont une approche semi-décentralisée : les Allemands, les Hollandais, les Suisses, les Canadiens sont parmi les plus flexibles à cet égard, de même que ceux qui font exécuter une importante partie de leur œuvre de développement par des organisations non gouvernementales. Mais tous, y compris le PNUD, la Banque mondiale et les autres institutions des Nations Unies, devront repenser leur stratégie face à la nouvelle donne de la décentralisation.

Comment les donateurs vont-ils pouvoir travailler avec les 200 communes rurales du Nord ? Même s'ils veulent visiter chaque campement nomade, les donateurs les mieux intentionnés sont découragés par les distances. Il leur faut trouver un moyen pour atteindre les populations de base dans les communes. Dans ce contexte, le secteur des ONG se présente comme un intermédiaire utile et nécessaire entre le centre et la périphérie.

Les ONG représentent-elles une solution ou un problème ? Certains observateurs estiment que les ONG font partie du problème : elles ne sont pas rentables et elles s'implantent en ville, à l'instar des bureaucraties gouvernementales urbaines qui ont conduit l'Afrique à son état actuel de pauvreté. Il y a sûrement le risque que le secteur des ONG en Afrique devienne une "couche parasitaire" une bureaucratie para-gouvernementale. Ce risque est renforcé par les conditions imposées par les donateurs bilatéraux. Les financements de courte durée proposés par les bailleurs de fonds pérennisent la dépendance des ONG ; par la même occasion ils renforcent le pouvoir des bureaucrates bilatéraux qui n'encouragent pas les ONG à décentraliser. Il n'y a pas de primes pour travailler dans les régions reculées du Sahel. On récompense au contraire le respect de paramètres : les rapports bien rédigés (dans le cas de USAID Mali, ces rapports doivent même être soumis en anglais !), les comptes financiers bien présentés (l'Union européenne présente une pile de formulaires à remplir qui décourage tout agent de terrain), la participation régulière et ponctuelle aux réunions qui sont toujours organisées dans la capitale, dans les bureaux climatisés du financier et à l'heure qui lui convient. Le dicton "loin des yeux, loin du cœur" devient ici "loin des yeux, loin des finances". Les ONG sont obligées de maintenir un bureau en ville à

proximité des bailleurs de fonds, ce qui entraîne inévitablement une augmentation des frais fixes et une orientation urbaine que les ONG partagent avec leurs bailleurs de fonds.

Certains étrangers se méfient des ONG africaines. À Bruxelles par exemple, un officiel nous a fait remarquer que “beaucoup d’ONG locales sont nées sous l’influence d’intellectuels pour mieux asseoir leur statut social ou pour capter des fonds étrangers”. Il est en effet indéniable que certaines ONG sont promptes à charmer les étrangers ; cependant, elles ne font que réagir aux sollicitations de ces derniers. En général, les bailleurs de fonds favorisent leurs compatriotes. Les attractions linguistiques et culturelles sont évidentes (sans parler des avantages politiques : peu d’Africains votent aux élections américaines ou européennes). Une ONG étrangère peut paraître plus neutre dans la complexité d’une Afrique multipartite et décentralisée. Mais les ONG étrangères qui ne connaissent pas le terrain cherchent souvent à profiter de l’argent facile de l’aide bilatérale et touchent des frais fixes dépassant parfois le tiers du financement global. Cette catégorie d’ONG agit plus comme agent d’une bureaucratie néo-colonialiste, que pour un vrai développement à la base.

Certaines ONG locales peuvent être naïves, mais elles sont là et elles y restent : souvent, dans le contexte du Nord Mali, elles ont continué à travailler dans des conditions d’insécurité que beaucoup d’étrangers avaient fuies. Plus de 700 ONG locales ont vu le jour depuis que les Maliens ont acquis le droit d’association en 1991. Plus d’une centaine d’entre elles ont acquis de vraies compétences dans l’une ou l’autre spécialité. Ce sont les partenaires qui permettront aux Nations Unies et aux donateurs bilatéraux d’atteindre les structures de développement nouvellement décentralisées au Mali. Les ONG nationales pourront mobiliser un capital social qui, autrement, serait resté immobile. Comme nous l’avons vu au chapitre 4.5, le capital social est une force bénéfique, il peut aussi être une force d’inertie, protégeant l’inefficacité ou pire. Le défi serait de trouver le moyen de mobiliser les ONG et le capital social, de façon à les rendre moins dépendants des bailleurs de fonds.

Le Fonds spécial du PNUD nous offre une occasion d’innover dans le Nord et de mobiliser les ONG pour renforcer une culture de paix. Nous proposons aux bailleurs de fonds la création d’un partenariat avec les ONG. Il faut suivre le modèle adopté par la coopération hollandaise et passer de la logique “projet” aux programmes de développement à long terme. À la lumière du succès du projet FAR-Nord, on proposerait pour ce partenariat une nouveauté révolutionnaire : au lieu de rendre compte seulement aux donateurs, les ONG devraient rendre compte aux bénéficiaires. Au lieu de s’occuper des justificatifs

comptables, les bailleurs de fonds devraient demander aux ONG une preuve de leur mobilisation du capital social et des ressources nationales.

Le 15 mai 1996, l'Administrateur du PNUD, James Gustave Speth, a tenu une réunion avec les ONG présentes à Genève pour discuter de nouvelles formes de partenariat. Lors de cette réunion, une ONG panafricaine a avancé une série de propositions :

Les petites subventions en elles-mêmes ne suffisent pas à développer de fortes organisations de la société civile. Les petits projets favorisent l'inefficacité et augmentent la dépendance envers les donateurs, faisant que les ONG promènent leur chapeau de mendiant d'un donateur à l'autre. Nous croyons que le PNUD pourrait développer une relation programmatique avec un petit groupe d'ONG locales pour la promotion d'un partenariat mutuel de croissance. Ce serait une alternative à la "dynamique de projet échoué", conformément à l'analyse de Bernard Lecomte en 1986 dans une brochure de l'OCDE sur l'Assistance par Projet. Le PNUD a l'occasion de rechercher une méthode alternative de travailler avec les ONG. C'est à travers un groupe de 12 ONG partenaires sélectionnées dans chaque pays que vos Représentants résidents pourront acquérir une nouvelle compréhension de la société civile, de la complémentarité du gouvernemental et du non gouvernemental, des voies par lesquelles le PNUD peut promouvoir la gouvernance démocratique et le développement humain. Ce serait un partenariat programmatique mutuel pour le long terme. Les 12 ONG (sélectionnées pour leur capacité apparente de grandir en force et en compréhension) signeront avec le PNUD un mémorandum de partenariat pour 10 ans, dans lequel les obligations mutuelles seront bien définies.

Nous croyons que le partenariat à long terme est le meilleur moyen pour le PNUD de renforcer la société civile. Ceci nous mène à l'importante question de la responsabilité. Nous proposons que vous élargissiez le concept de la tenue des livres comptables à la question de la responsabilité envers la société civile. Nous croyons que le partenariat avec le PNUD devrait nous donner une opportunité unique pour développer ce domaine, et redéfinir la responsabilité des ONG au-delà de la simple réception de petites subventions. Le rôle des ONG doit être d'impliquer la population au processus de développement. Si elles n'y parviennent pas, elles auront échoué, et ceci devrait donc faire partie des mesures de leur réussite. Il faut tenir les ONG responsables de la mobilisation des ressources locales humaines, matérielles et financières en faveur du développement national et de la gouvernance démocratique.

20.000 dollars investis dans les salaires d'une année pour cinq agents de terrain dans une ONG locale devraient être contrebalancés par au moins 20.000 \$ de ressources locales : frais de participation, prestations volontaires, contributions communautaires en liquide ou en nature, mobilisation d'employés gouvernementaux, qui autrement n'ont pas grand-chose à faire, création d'emplois pour les diplômés chômeurs, formation professionnelle, formation en responsabilité civile, traduction et publication d'œuvres relatives aux droits civils et humains en langues locales, stimulation de l'épargne, stimulation des crédits qui peuvent mobiliser le dépôt dans les banques, stimulation d'innovations technologiques,

attraction d'un soutien financier accru de la part des donateurs ou des émigrés... la liste n'est limitée que par l'imagination des ONG partenaires du PNUD.

Nous proposons enfin un dernier élément concernant la responsabilité et la transparence pour renforcer la société civile. Les ONG et leurs partenaires communautaires devront rendre compte de la réalité démocratique de leurs propres systèmes internes de gouvernance.”

(CAPSDH 1996 ; le texte de la lettre au PNUD est reproduit en annexe 4.)

Les agences représentant les bailleurs de fonds n'ont rien de démocratique. Bien qu'elles puissent servir des ministres démocratiquement élus, ce sont des institutions bureaucratiques, fondamentalement inaptes à prêcher la gouvernance démocratique à la société civile africaine. Notre proposition d'un mémorandum de partenariat pour 10 ans obligerait aussi bien les donateurs que les ONG à rendre compte à un nouveau type d'actionnaires : aux bénéficiaires dans leurs communautés de base. Au cours de nos consultations pour cette étude, le représentant d'une ONG internationale nous a confié que "l'Afrique a des milliers d'organisations, mais très peu d'institutions", alors que la société civile malienne a grand besoin pour sa stabilité d'institutions permanentes. Depuis l'avènement de la démocratie au Mali, quelques rares ONG internationales ont développé de véritables partenariats-mariages avec les ONG locales (il y en a même qui ont donné naissance à de nouvelles ONG locales).¹² C'est à travers ce genre de partenariat que les organisations internationales peuvent renforcer la capacité institutionnelle locale.

Des actions ponctuelles d'urgence ne sauraient lever les hypothèques structurelles au développement des régions du Nord : vulnérabilité des systèmes de production aux aléas climatiques, faible intégration politique et économique, faible niveau d'éducation, etc. Le développement durable de ces régions exige un engagement à long terme, afin de responsabiliser les populations et d'établir des partenariats sérieux entre tous les acteurs du développement. Plus que des ressources financières, les régions du Nord attendent de l'État malien et des partenaires au développement une réelle volonté de faire participer les

¹² En règle générale, rares sont les ONG internationales qui s'engagent vraiment dans le développement d'institutions durables. Par ailleurs, elles ne se remettent pas en cause et elles s'intéressent plus à leur confort personnel qu'au développement de leurs partenaires dans la société civile africaine. Parmi les ONG internationales qui ont montré un engagement sérieux envers le développement durable du Nord Mali, nous pouvons citer certaines qui sont toujours à l'œuvre : ACORD, OXFAM, NOVIB (depuis 1975), AFVP, ACOPAM et SNV (depuis 1980), AEN, NEF, SCF, SC, Vision mondiale, Africare (depuis la sécheresse de 1984).

populations aux prises de décision, une reconnaissance des potentialités des régions du Nord, des stratégies intelligentes de mobilisation et de valorisation de ces potentialités, une rapidité d'intervention qui tiendrait compte de la vulnérabilité des populations et de la précarité des conjonctures favorables à l'effort de développement.

Dans l'esprit de consolider la paix, nous recherchons des formes de "solidarité nouvelle" au niveau de la base. La promotion du développement économique éloignera les causes des conflits. La société civile africaine moderne ne deviendra forte que si elle développe des institutions démocratiques susceptibles de promouvoir la gouvernance démocratique, si elle défend les "disciplines démocratiques" que nous avons présentées au début de ce chapitre. La consolidation de la paix malienne dépendra des donateurs et des ONG qui soutiendront le développement des communautés d'accueil des ex-combattants. Ceci demande de nouvelles idées stratégiques et de nouvelles approches des donateurs envers les institutions de la société civile. Certains ont lancé des projets novateurs qui essaient déjà d'y apporter une réponse.

6.7 Des projets nouveaux pour un développement durable

La volonté de décentralisation implique que désormais, il s'agira moins de creuser un puits, de créer un périmètre irrigué, de lancer une campagne de vaccination — toutes choses indispensables — que d'apprendre à une collectivité décentralisée à s'approprier véritablement les ressources disponibles. L'aide devrait constituer un levain pour les ressources locales, on devrait pouvoir décider sereinement de leur utilisation judicieuse, équitable et durable. Les projets seront désormais moins sectoriels. L'accent sera mis sur le renforcement des capacités locales de planification : identification des besoins, négociation des choix, élaboration des contrats d'exécution, suivi, évaluation. Bref, une nouvelle génération de projets ayant pour socle l'exigence démocratique.

Faut-il alors revoir, totalement ou partiellement, la plupart des projets existants ? Faut-il un mécanisme *ad hoc* à la fois plus souple, plus rapide et plus responsable ? Le chef de l'État malien est venu interpellé la Commission paritaire lors de sa réunion du 3 juillet 1998, affirmant en substance : "Les millions de dollars US recensés auprès des bailleurs de fonds en 1995

continuent à traîner : alors que la paix dans les régions du nord ne dépend aujourd'hui que de la qualité et de la rapidité des actions de développement".¹³

Ahmed Baba Miské affirmait, dans une lettre ouverte parue dans le journal *Le Monde*, qu'en 1992 l'aide internationale — y compris celle des Nations Unies — avait été insuffisante au Mali pour permettre une mise en œuvre réussie du Pacte national, ce qui avait contribué à une résurgence de la violence (nous citons le Médiateur au chapitre 4.2). Seules la France et l'Algérie avaient apporté leur concours à ce moment crucial. La situation fut tout autre à partir de 1995 : certains partenaires ont lancé des programmes qui témoignent d'une prise de conscience de l'enjeu géopolitique que représente la paix au Nord Mali, d'une part, et, d'autre part, commencent à prendre en compte la volonté de décentralisation. L'objectif de cet ouvrage n'est pas de recenser toutes les aides internationales¹⁴, mais nous évoquons dans la présente section les initiatives étrangères les plus importantes.¹⁵

¹³ C'était la première fois que le Chef de l'État assistait à cette commission, dont les Co-présidents sont le Ministre des affaires étrangères et un bailleur de fonds (l'Ambassadeur du Canada succéda en juillet 1998 au Coordonnateur résident des Nations Unies). Tout le monde s'accorda sur la frustration du Président Konaré — architecte de la paix — devant la lenteur d'exécution des projets au Nord. Les "projets-mirages" figurent dans l'annexe 3 du présent ouvrage.

¹⁴ Sauf à l'annexe 3. Le thème central du livre concerne le processus de paix et la contribution originale de la famille onusienne. L'ONU a évité, dans le cas du Mali, d'avoir une approche classique, avec des émissaires spéciaux, des opérations de maintien de la paix, des observateurs, etc., qui ôtent au pays concerné l'initiative de la recherche de solutions ; elle est parvenue, avec les moyens limités, mais avec beaucoup d'intelligence et d'engagement, à "mettre un peu d'huile" dans les mécanismes de résolution de crise propres au Mali.

¹⁵ Les informations dans ce sous-chapitre proviennent principalement des agences bilatérales concernées et ont été transmises par les Nations Unies en tant que Co-président de la Commission paritaire, sauf quand nous indiquons d'autres sources.

USAID : objectif stratégique pour consolider la paix dans le Nord

Depuis 1995, les Américains ont redéfini leur assistance autour de quatre objectifs stratégiques visant les jeunes, la productivité économique, la gouvernance démocratique et les technologies de communication. “Cependant le Mali ne peut se développer sans prêter attention au Nord”, lit-on dans le document de l’USAID qui a défini en 1997 un nouvel objectif stratégique intitulé “Initiative sur le Nord”.

L’hypothèse de travail de cet objectif spécial est que le manque de confiance dans les institutions du Nord est le principal obstacle à la réhabilitation de la région et à la préparation d’activités de développement durable. Avec un accroissement de l’aide publique pour les administrations centrales et locales, le secteur privé et la société civile, ces institutions seront plus aptes à obtenir les ressources nécessaires pour jeter les bases d’un développement durable. (“Objectif stratégique spécial : Initiative sur le Nord”, document USAID, version française, p. 3.)

Le même document reconnaît les difficultés des autorités maliennes en 1992 à réunir les moyens pour appliquer le Pacte national “en raison des restrictions budgétaires et de la lenteur de réaction des bailleurs de fonds... Le Pacte fut compromis, et les affrontements reprirent.” À la lumière de cette analyse et pour consolider la paix, l’USAID a décidé de consacrer 15 millions de dollars sur 5 ans aux programmes dans le Nord. Cette somme sera dépensée principalement par les ONG américaines travaillant déjà au Nord Mali (dans la région de Tombouctou surtout). Depuis la chute du régime militaire, l’USAID a consacré jusqu’à 40 % de son budget aux programmes des ONG tant maliennes qu’américaines, persuadée que les structures gouvernementales ne sont pas les plus propices au renforcement du développement à la base.

Le programme Mali-Nord de la GTZ allemande

Les interventions du programme allemand sont concentrées dans la partie ouest de la région de Tombouctou où l’agence GTZ appuie les populations dans les zones géographiques du Mema, du Tilemsi, du Daouma et du Faguibine, poursuivant une intervention de 10 ans sur le lac Horo. Le programme agit également dans quelques zones fluviales et a apporté des aides ponctuelles aux femmes de Kidal, aux réfugiés Kel Essouk à Gao et notamment au programme FAR-Nord (décrit au chapitre 4.5 et qui a permis à la société civile d’apporter une contribution inestimable à la construction de la paix).

La principale force du Programme Mali-Nord réside dans sa rapidité de réponse par rapport aux besoins des populations. Celles-ci sont directement contactées, sur la base d'orientations générales dégagées par un comité consultatif assez réduit comprenant, outre la direction du projet (3 personnes), les représentants du Commissariat au Nord et du département assurant la tutelle du projet (aujourd'hui le Ministère de l'environnement), ainsi que quelques personnalités influentes dans la zone d'intervention. Le programme entretient une douzaine d'antennes sur le terrain. Quoique conçu comme un programme d'assistance aux populations restées sur place en dépit de l'insécurité et déterminées à reconstruire leur vie elles-mêmes en relançant l'économie locale, le Programme Mali-Nord a d'abord donné la preuve de son efficacité en assurant le rapatriement des réfugiés en provenance de la Mauritanie et la réinstallation des populations déplacées à l'intérieur de la région, à un moment où le HCR n'était pas encore opérationnel.

Cette efficacité a permis au couple Papendieck placé à la direction du projet d'utiliser, outre les financements de \$ 10 millions de la GTZ et \$ 2,5 millions de KFW, ceux de l'ECHO (\$ 2,2 millions), du HCR (\$ 1,5 million) et du PAM (\$ 200 000). Le programme restera "dans la logique d'urgence" jusqu'en 1999. Il estime ainsi avoir créé les bases d'un développement durable. Le financement par la GTZ a permis une certaine sécurisation de la production, alimentaire ; celui de la KFW la construction d'infrastructures communales. La délégation allemande à la Commission paritaire s'est déclarée favorable à une démarche de "fonds de développement" souples qui seront mis à la disposition des collectivités décentralisées.

La SNV néerlandaise à Ménaka

La Fondation des volontaires néerlandais (*Stichting nederlandse vrijwilligers* — SNV) a envoyé ses premiers volontaires à Gao dès 1981 dans le cadre d'une aide d'urgence. Les Pays-Bas fournissent depuis longtemps des appuis au Mali dans la prévention des crises, également pour le développement à long terme. Suite à une évaluation des impacts de la coopération au Mali depuis 20 ans, l'approche "projet" est de plus en plus remplacée par une approche "programme". Ce changement devrait permettre une efficacité accrue et une certaine durabilité des résultats de la coopération. La SNV exécute depuis 1997 à Ménaka le projet Minika conçu dans ce nouvel esprit. L'objectif du projet est d'améliorer la situation socio-économique de la population rurale. Pour ce faire, il accepte d'aborder les problèmes de sécurité, conformément aux

recommandations de la Mission consultative des Nations Unies comprenant le général Henny van der Graaf.

L'approche est fortement participative : le sens littéral de *minika* ("où allons-nous ?") est bien exploité. L'engagement moral sur une période de vingt ans évite la précipitation.¹⁶ Il est vrai aussi que, parmi toutes les organisations volontaires travaillant au Mali, c'est la SNV qui nous a toujours donné la meilleure impression sur le plan de l'efficacité et de la compétence technique alliée à une attitude et une flexibilité exemplaires.

Le PADL français à Gao

Cofinancé à hauteur de \$ 10 millions par le CFD et le FAC, le Projet d'appui du développement local en 7^e région (PADL) couvre les cercles de Bourem, Gao et Ansongo. Dès 1993, la mission d'identification mettait l'accent sur la responsabilisation des populations et sur la reconnaissance de plusieurs niveaux d'intervention (GIE, village, terroir d'attache, secteur, arrondissement, cercle). Elle préconisait des instances de négociation entre les acteurs et une approche contractuelle. Le démarrage du projet a accusé un retard bureaucratique considérable, dû sans doute à l'innovation de confier l'exécution du projet à un opérateur privé, en l'occurrence à un partenariat entre deux bureaux d'études : l'IRAM (français, ayant une longue expérience dans cette zone) et l'Hydropact (malien, qui a recruté comme Directeur l'ex-adjoint au Commissaire au Nord, Ababacar Sidibé). Opérationnel depuis juillet 1998, le projet a porté ses premiers efforts sur la communication. Dans chaque future commune, les membres des collèges transitoires d'arrondissement, des associations, de jeunes diplômés et d'autres porteurs de projets ont été conviés à identifier en commun les actions à entreprendre et les voies et moyens de leur réalisation. Une particularité du PADL est la flexibilité des fonds (50 millions

¹⁶ Aussi la phase initiale de 2 ans (pour \$ 3 millions) sera suivie d'une phase de consolidation (pour laquelle \$ 5 millions sont déjà programmés) qui est conçue, d'après le bailleur, comme "une intervention de longue durée". Le programme a été formulé en juillet 1996 et financé en décembre. D'après le document descriptif officiel, "... en janvier 1997, le contrat réglant l'exécution du programme a été signé entre l'Ambassade des Pays-Bas et la SNV, l'Organisation néerlandaise de développement. La SNV a engagé le Coordonnateur du programme en février, et le 26 mars 1997 le programme a formellement été installé à Ménaka. Le démarrage effectif est prévu pour janvier 1998". La lourdeur bureaucratique des donateurs illustrée par cette démarche laisse perplexe la majorité des bénéficiaires sur le terrain. Cependant, cet exemple hollandais est relativement rapide, les autres partenaires bilatéraux étant pires !

de francs CFA dans chaque commune) mis au service des communautés locales pour répondre aux priorités du développement décentralisé. Nous voyons émerger une nouvelle génération de projets à fonds souples (PADL, GTZ, FENU,¹⁷ HCR, financement d'ONG) qui cherchent à répondre aux besoins exprimés par les communautés, relevant ainsi le défi de la décentralisation que nous avons souligné.

La CFD-AFD à Tombouctou

La Caisse française de développement (rebaptisée Agence française de développement début 1998) a consenti \$ 2 millions fin 1997 pour un projet visant à la restauration dite "urgente" d'équipements collectifs essentiels à la réinstallation des populations et de l'administration. Coordonné par un conseiller technique auprès du Commissariat au Nord, ce projet de réhabilitation et de développement local de la région Ouest-Tombouctou témoigne du réalisme de la politique française tout au long du processus de construction et de consolidation de la paix, réalisme basé sur une connaissance du terrain et une analyse géopolitique qui fait défaut à certains partenaires du Mali, de même qu'aux partis politiques enfermés dans leurs débats urbains.

Coopération décentralisée entre Rhône-Alpes et Tombouctou

La région Rhône-Alpes, principal bailleur de fonds du Comité pour Léré qui intervient dans les cercles de Niafunké et Goundam depuis 1976, a décidé de consacrer des moyens considérables à la coopération avec la région de Tombouctou. L'effort s'inspirera des expériences précédentes dans la région et confortera le processus de décentralisation : Dédéou Traoré, responsable du projet, a été membre de l'équipe mobile d'appui à Tombouctou et, à ce titre, collaborateur de la Mission de décentralisation. Il semble que les premières actions couvriront les mêmes zones que le Programme Mali-Nord, ce qui accentuera le déséquilibre entre les parties occidentales et orientales de Tombouctou : le cercle de Gourma Rharous apparaît comme le parent pauvre, vu le ralentissement notoire de l'Aide de l'Église norvégienne (AEN) qui, pendant les longues années de sécheresse, avait soutenu cette zone.

¹⁷ Le FENU inclut depuis 1997 un "fonds souple" dans son programme ARGTE évoqué dans le tableau 5.1, ligne 2. Voir aussi le débat sur le fonds de développement initié par le FENU (sections suivantes).

Le soutien du HCR et du PAM aux ex-réfugiés

L'arrivée à Bamako en 1996 d'un nouveau délégué a permis à la délégation malienne du Haut commissariat pour les réfugiés de relancer ses efforts sur le terrain, de même que ceux du Programme alimentaire mondial, partenaire principal du HCR. De nationalité béninoise, Arnauld Akodjenou a contribué à rétablir l'image du HCR ternie par les lenteurs précédentes. Les principaux financeurs du HCR reconnaissent une amélioration ; cependant, les financements traînent. L'agence a sollicité \$ 17,6 millions pour 1997, dont 50 % ont été acquis.¹⁸ Pour combler une partie du déficit, elle a puisé \$ 5,7 millions dans son Fonds volontaire pour le rapatriement. Le HCR a sollicité \$ 10,8 millions supplémentaires pour 1998 ; à la fin octobre 1998, la somme de 6,6 millions de dollars était annoncée.

À la mi-1998, une évaluation des activités en faveur des réfugiés maliens rapatriés des pays voisins (Sperle, 1998), a recommandé une prolongation des activités du HCR dans les régions de Gao et Kidal ; la première attend encore le retour de quelque 7.000 réfugiés restés au Niger, la seconde accuse une grande faiblesse dans les actions de développement. Le HCR se retirera donc de la région de Tombouctou à la fin de l'année 1998.

Dans son action, le HCR a accordé une priorité à l'eau : créant ou réhabilitant quelque 106 sites qui bénéficient à 60 000 personnes environ. L'agence a aussi distribué des vivres du PAM en provisions de rapatriement ou en *food-for-work*. Le HCR a également initié un programme de réalisations dénommé *tetahelt* (mot touareg signifiant "soutien, aide, appui"), un fonds souple fourni à l'ensemble de la communauté mais destiné à aider les nécessiteux. Les leaders de la société civile ont été chargés d'identifier les bénéficiaires du projet. Les associations (de femmes notamment) et les communautés choisies pourront bénéficier de financements pour reconstituer un troupeau de petits ruminants ou pour entreprendre des activités génératrices de revenus : payer un âne, des outils de culture ou réunir un micro-financement pour les activités artisanales ou commerciales des femmes. Le programme *tetahelt* semble donner satisfaction autant aux bénéficiaires qu'à l'évaluateur des programmes du HCR.

¹⁸ Des contributions ont été apportées par 12 pays, dont les plus importantes furent américaine et japonaise. À noter qu'en juin 1998 l'Arabie Saoudite a fait le don généreux de \$ 6 millions au Gouvernement malien pour financer 310 nouveaux forages au bénéfice de 55.000 personnes, dont la majorité se trouve au Nord.

En 1997-1998, le HCR a systématiquement apporté un soutien matériel (bâches, marmites, cordes, etc.), et quelquefois financier, aux rencontres intercommunautaires tenues dans les trois régions pour consolider la paix. L'impact de l'assistance du HCR a été variable, suivant l'efficacité de ses partenaires sur le terrain. Il est par exemple, bien perceptible dans la zone où le HCR a coopéré avec le Programme Mali-Nord ; il l'est moins dans le Gourma où le HCR a eu recours à l'Organisation internationale de secours islamique (OISI), moins familier du terrain d'action.

L'évaluation du HCR susmentionnée met en relief l'extrême fragilité des communautés réinstallées dans le Nord-Est malien. Des communautés qui se sont constituées récemment dans les camps de réfugiés en Mauritanie ou au Burkina Faso, composées de personnes démunies contraintes de se fixer dans des zones où les structures d'accueil et les services manquent cruellement. Ces communautés auront besoin du soutien de l'État malien et des programmes de développement, et d'importants investissements pour rendre acceptables leurs nouvelles conditions de vie. L'évaluateur a insisté sur l'importance "d'une présence active sur le terrain" des services techniques de l'État — ce qui nous renvoie aux priorités définies pour la relance de l'économie des régions du nord et aux stratégies préconisées dans la dernière section du présent chapitre.

Les innovations du FENU

Le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) met actuellement en place un projet de quelque \$ 8 millions sur cinq ans, au bénéfice de cinq communes rurales du Cercle de Tombouctou. Le projet accorde un intérêt particulier aux communautés pastorales du cercle, qui n'avaient pas bénéficié d'actions antérieures du FENU, essentiellement l'aménagement de plaines rizicoles pour les villages riverains du fleuve. En juillet 1998 à Tombouctou, un "*stakeholder workshop*", atelier réunissant 200 personnes membres des CTA, des services techniques et des ONG a entendu les idées d'une équipe de conception commise par le Centre d'investissement de la FAO. L'enthousiasme a été tel que le FENU a dû réagir. Avant même de passer le projet devant les instances supérieures du FENU et du PNUD, les responsables ont décidé de prélever 100 millions de francs CFA sur les fonds du projet Séno (en cours d'exécution dans la région de Mopti) pour permettre aux CTA des cinq communes rurales de Tombouctou de programmer des actions d'urgence, suite à la saison sèche et pour pallier le retrait imminent de plusieurs intervenants :

HCR, CICR, ACORD. L'équipe mobile d'appui est chargée d'appuyer les délibérations des CTA lors de ce premier exercice de planification d'un "fonds de développement local".

Des programmes du PNUD pour consolider les acquis

La réintégration des ex-combattants a été complétée fin 1997. C'est à cette date que le programme PAREM (voir section 4.8) a pris fin. Conscient que la paix a besoin d'une consolidation à long terme, le PNUD, à la demande du Gouvernement, a soutenu en 1998 deux nouvelles actions : le CAR-Nord et le PCASED, qui opèrent dans des domaines différents mais complémentaires.

Le projet de Consolidation des acquis de la réinsertion au Nord Mali (CAR-Nord) prend la relève du PAREM, avec un changement d'approche. Il y aura d'abord la mise en place d'un système de crédits pour appuyer la consolidation et l'extension des projets d'insertion créés dans le cadre de l'urgence. On peut y voir un outil d'évaluation, dans la mesure où les projets de réinsertion qui ont réussi sur le plan économique auront accès aux moyens nécessaires à leur développement. De plus, le CAR-Nord devra constituer un fonds de garantie pour les projets de petites et moyennes entreprises des ex-combattants, établir une base de données permettant aux promoteurs de mieux élaborer leurs ambitions de consolidation ou d'extension. Le projet aura également un volet formation. Le coût est de \$ 4,5 millions pour 24 mois. Certes, il faut consolider à long terme les acquis considérables même surprenants du PAREM, mais est-ce possible de le faire sur une période de 24 mois seulement ? Loin de s'orienter vers un renforcement des institutions et de l'économie sociale dans le Nord Mali, on a l'impression ici de retomber dans la logique "projet".

La vision du Programme de coordination et d'assistance à la sécurité et au développement (PCASED) est plus vaste. Le PCASED a une vocation sous-régionale pour appuyer pendant cinq ans l'idée d'un moratoire sur les armes légères. Nous allons discuter plus loin (au chapitre 7.7) des mérites de cette initiative malienne visant à réduire les instruments de la violence, permettant l'émergence d'une culture de la paix.

ECHO ou FED : le geste européen

L'Office humanitaire de la Commission européenne (ECHO), a lancé en 1997 un important programme visant trois objectifs à travers les ONG :

- l'humanitaire (aide d'urgence),
- la réhabilitation (hydraulique, alimentaire, santé) et
- la paix (une "participation à l'effort général de stabilisation de la paix sociale et un renforcement du tissu intercommunautaire").¹⁹

Pour réaliser ces objectifs, ECHO a adopté des "principes d'action" dont il faudra d'ailleurs tenir compte pour évaluer les résultats obtenus. Les deux premiers sont une approche multisectorielle intégrée visant à maximiser les opportunités réelles pour les populations assistées de retrouver leur autonomie et une approche selon le *continuum*. C'est-à-dire que les projets doivent, tout en répondant aux besoins immédiats, prendre en compte les besoins futurs et assurer la durabilité de l'action. Ce *continuum* alliant les objectifs à court terme et des objectifs de réhabilitation à moyen terme implique une coordination étroite avec la DGVIII (Direction générale de développement de la Commission, exécutant du FED : le Fonds européen de développement), les services maliens et les autres donateurs.

À partir de juillet 1998, ECHO et la Délégation européenne à Bamako étudieront ensemble les projets qui bénéficieront d'un financement d'ECHO en 1998, dans la perspective d'une continuité du financement en 1999 grâce au FED. La stratégie peut se révéler très efficace, à condition que le FED débloque les fonds en moins d'un an.

Les programmes d'ECHO et de ses partenaires ONG ont eu, à court terme, des résultats concrets et importants. L'accès à l'eau, priorité principale des

¹⁹ Les 7,5 millions d'écus pour ce programme 1997-1998 viennent renforcer les 2,5 millions qu'ECHO avait déjà consacrés au Mali pendant la période 1995-1997. Une dernière tranche de 5 millions est prévue pour 1998-1999. La Commission rappelle que l'Union européenne est "le principal partenaire économique du Mali" par le cumul des assistances de la Commission et des États membres. La Commission a alloué les sommes de 280 millions d'écus pour la période 1991-1996 (Lomé IV), plus de 220 millions d'écus pour la période 1997-2000 (Lomé IV-bis : lettre d'ECHO datée du 24 juin 1998). Mais en 1991-1997, seuls 26,3 millions d'écus sont réellement parvenus au Nord. À partir de 1998, le 8^e FED entrera en vigueur (même s'il sera dépensé plus tard) pour un montant de 189 millions d'écus avec une attention spéciale pour le Nord.

populations a été facilité par la réhabilitation et le creusement de puits (voir tableau 6.1), ainsi que par le financement d'un inventaire hydraulique qui permettra de mieux diriger les investissements à l'avenir. Or, il ne faut pas que celui-ci devienne un outil de centralisation dans un ministère : la gestion de l'eau nécessite une forte responsabilisation locale afin d'éviter les conflits évoqués au chapitre 6.4. ECHO a également mis l'accent sur le secteur alimentaire par l'appui aux périmètres irrigués, aux bourgouttières et aux repiquages des pâturages, et par l'approvisionnement des banques de céréales.

Tableau 6.1
Réalisations hydrauliques ECHO-ONG en 1996-1998

Tombouctou 6^e région	Gao 7^e région	Kidal 8^e région
86 puits réhabilités 34 puits construits	28 puits réhabilités 10 puits construits	4 puits réhabilités 1 mare surcreusée 3 barrages de retenue d'eau

Source : ECHO, 1998.

Les ONG partenaires d'ECHO innove dans le domaine de la santé communautaire. Ce secteur a souffert d'une stratégie nationale conçue pour les régions plus riches du Sud, qui avaient une population dense et étaient capables de financer les coûts. Dans le Nord, la vaccination des enfants était négligée depuis 5 ans. En 1996-1998, des milliers d'enfants et de femmes ont été vaccinés dans les trois cercles couverts par ECHO. Mais, d'après un médecin français qui travaille depuis 10 ans au Nord et dans les camps de réfugiés : "la 'politique sectorielle' n'est pas adaptée au Nord où les gens ont besoin d'un dispositif de 'postes avancés de santé' plus léger et plus flexible. Il faut avouer qu'au Ministère de la santé, ils ont fini par nous comprendre." Les ONG européennes ont souvent critiqué le fonctionnement du FED, financier du développement à long terme. Le délégué à Bamako répond par une nouvelle approche à l'égard de la décentralisation dans le Nord et un accueil favorable

à la flexibilité de la nouvelle politique malienne de santé.²⁰ Cela signifie-t-il que les ONG et le FED trouveront une nouvelle harmonie dans le travail ?

Les officiels se cachent souvent derrière les règles qu'ils ont eux-mêmes mises en place. Aucune expérience du terrain n'est exigée pour qu'une ONG obtienne un financement. On nous renvoie à l'article 7 du Règlement d'aide humanitaire du 21 juin 1996. On y apprend que les ONG doivent avoir leur siège en Europe. Leurs compétences quant à la mission à accomplir est laissée à l'appréciation des fonctionnaires de la Commission. Ni les ONG européennes actives depuis longtemps au Mali, ni les ONG locales qui ont continué à travailler à Gao et Tombouctou pendant les années d'insécurité, à leurs risques et périls, ne comprennent pourquoi on continue à financer de jeunes Européens qui sont peu coopératifs et qui repartiront à la fin du financement d'ECHO.

Heureusement, le FED travaille avec certaines ONG nationales et son nouveau programme quinquennal met l'accent sur l'émergence d'une société civile forte, ce qui pourrait répondre aux exigences de la décentralisation.

6.8 Remettre le Nord Mali et l'économie sociale au travail

Née d'une crise économique, l'insécurité du Nord ne disparaîtra que lorsque les Maliens et leurs partenaires réussiront à relancer l'économie du Nord. La plupart des jeunes gens qui réintègrent leurs communautés ont eu une longue carrière en armes dans des conflits étrangers. Ces hommes aspirent à s'établir et fonder des familles. Certains rencontrent des difficultés ; or, s'ils ne peuvent pas s'assurer une vie décente, le risque persiste qu'ils retombent un jour dans la violence. Dans la consolidation de la paix, la remise en marche de l'économie est la clé du succès.

Dans la recherche d'une solution au retard économique du Nord, le PNUD considère que les projets à court terme et nécessitant de gros budgets constituent un danger car leur impact superficiel renforce la dépendance :

²⁰ Conversation avec Vincent Dowd, arrivé au Mali début 1998. M. Dowd a pris conscience des critiques énoncées par les partenaires du FED, notamment concernant le centralisme et les lenteurs du système ; l'engagement du FED en faveur de la société civile malienne correspond à une volonté de rendre ses officiels plus flexibles. En juin 1998, le GRM a remplacé la "politique sectorielle" par un Plan décennal de développement sanitaire et social 1998-2007. Le Délégué de l'UE et les autres partenaires du Mali, semblent bien accueillir la plus grande flexibilité de cette nouvelle stratégie nationale.

Il paraît inopportun et probablement à terme dommageable même pour ces régions, qu'elles soient installées durablement dans un statut d'assisté bénéficiant pour une longue durée de régimes financiers dérogatoires au droit commun. (PNUD, 1996, p. 3).

Dans une critique des stratégies antérieures dans la région, Cheibane Coulibaly (1995, p. 29), préconise également d'éviter "des actions dictées par la facilité au niveau de la réflexion pour la conception de programmes de développement". Il distingue deux sortes de facilité :

- gigantisme des projets,
- romantisme économique.

Le premier est bien connu des donateurs bilatéraux, constamment pressés par les entreprises occidentales à la recherche de contrats de construction. Le second décrit les micro-projets dispersés par les ambassades et certaines ONG, notamment celles qui se précipitent par essaims en cas de crise et s'envolent après deux ans, avant que les institutions de base ne soient suffisamment fortes pour s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté.

Nous sommes persuadés que le Nord Mali est capable de surproduction. "Le Nord Mali est bâti sur de l'or vert", nous dit Hervé Delphin, de la Commission européenne à Bruxelles : "Regardez ce beau fleuve qu'est le Niger ! Aucun pays ne bénéficie d'un tel système hydraulique." Nous avons montré la marginalisation du Nord Mali tout au long du XX^e siècle (voir chapitre 2). Le désastre socio-économique a été causé par les années de sécheresse et par l'isolement physique de Gao et Tombouctou par rapport aux centres politiques et économiques du pays. Depuis, les deux problèmes ont connu une certaine amélioration. Après 25 ans de sécheresse (1965-1990), les pluies et les récoltes se sont quelque peu améliorées. Les récoltes n'ont jamais été bonnes pour tout le monde : 1997 a été un désastre pour certains et même les pluies abondantes de 1998 n'ont pas arrosé tous les pâturages. Mais en général, depuis 1990, la population souffre moins de la famine, excepté en certains endroits, comme sur le lac Faguibine, où l'insécurité a obligé les habitants à abandonner leurs champs pendant plusieurs saisons. À partir de 1985, l'État et ses partenaires ont fait des efforts pour réduire l'isolement, notamment par la construction de l'importante route Mopti-Gao, et par une représentation politique accrue du Nord au sein du gouvernement et du parti UDPM. Il est vrai que cela se limitait à une élite restreinte, mais c'était tout de même une amélioration comparée aux années 1960 et 1970 quand il n'y avait pratiquement pas de participation du

Nord à la politique nationale. En 1980, la région de Gao fut divisée en deux : Gao et Tombouctou. Depuis, l'éclatement de la rébellion au Nord et la chute de la dictature, il y a eu d'autres changements : la région de Kidal a été créée en 1992 avec, à sa tête, un Gouverneur d'origine locale. Depuis 1995, le processus de décentralisation se poursuit.

La stratégie de décentralisation du GRM ne peut pas influencer sur la pluviométrie, mais elle peut avoir un impact déterminant sur la solution d'autres problèmes. Associer le Nord à la prise de décisions sur son destin éliminera l'enclavement politique. Même avec des députés élus localement qui siègent à l'Assemblée nationale, Kidal est encore très loin de Bamako. L'expérience depuis les années 1970 de la relance du mouvement coopératif à Gao et Tombouctou et l'impact des activités successives des ONG, montrent à quel point les énergies locales peuvent être orientées et les ressources locales mobilisées, même si les services techniques sont parfois inefficaces. Mais les agro-éleveurs doivent être assurés qu'ils contrôlent eux-mêmes les activités. En tant que catalyseurs, les ONG fournissent des ressources principalement dans le domaine des connaissances techniques et organisationnelles : au terme d'une année de bonnes récoltes, la population pourra mobiliser elle-même les autres ressources.

La Rencontre de Tombouctou, organisée en 1995 par le Gouvernement et le PNUD, était une réunion stratégique entre le Gouvernement, les donateurs et les organisations locales de développement au Nord. Plus qu'un symbole pour la paix et la reprise du travail dans la région, cette Rencontre a permis d'identifier les priorités stratégiques élargies du Nord Mali.

Les quatre priorités stratégiques sont les suivantes :

1. *Réconcilier la croissance économique et la protection de l'environnement par un développement du potentiel agro-sylvo-pastoral dans la région.* Ceci comprend la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire, l'interaction harmonieuse des cultures vivrières et de l'élevage (une tâche rendue plus difficile par la disparition des pâturages dans le désert pendant les années ingrates), et la pratique de ce que la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement a décrit comme une philosophie de "l'éco-développement" (Sachs, 1980), par laquelle l'économie et l'environnement restent en harmonie au profit des générations à venir.

2. *Assurer le développement humain basé sur la disponibilité des services sociaux fondamentaux (éducation, santé, eau potable, etc.).* La réforme nationale du système d'enseignement dont il a été question plus haut, commence par l'amélioration des infrastructures et du statut des enseignants ; mais elle comprend l'adaptation de l'enseignement à la langue, aux besoins et aux modes de vie de la population, ainsi que le développement d'une alphabétisation décentralisée et d'un système de formation professionnelle, technique et artisanale. Le développement du secteur de la santé ne sera plus basé sur l'application par le Ministère d'un plan central, mais sur des soins de santé primaire décentralisés et implantés au niveau de la communauté, appuyés par la politique sur les médicaments essentiels (conformément aux dispositions appelées "L'initiative de Bamako")... avec l'objectif d'un point d'eau pour 400 habitants.²¹

3. *Moderniser l'économie régionale par un développement des infrastructures de base, avec une composante d'urbanisation intermédiaire et une base industrielle minimale.* Le transport et les communications sont des éléments essentiels pour désenclaver le Nord et promouvoir le commerce avec les pays voisins. Les politiques d'urbanisation s'occuperont des "pôles de développement" afin de créer des emplois et ainsi de réduire l'émigration dans les villes secondaires. Des infrastructures suffisantes seront mises en place, notamment pour assurer une formation professionnelle adéquate. Ceci stimulera le tourisme culturel, l'implantation de petites industries et l'artisanat. Des possibilités de crédit individuel et une assistance à la promotion de l'exportation devraient être accessibles. Le Nord Mali possède quelques matières premières exploitables : le phosphate de Bourem, le sel de Taoudenit, le plâtre de Tessalit, la chaux d'Alhor, les peaux et cuirs dont on pourrait améliorer la qualité par des techniques modernes de tannage.

²¹ Dans le Plan décennal de développement sanitaire et social 1998-2007 (PDDSS), présenté en juin 1998 par le GRM, on lit (p. 66) : "La mise en œuvre du plan sanitaire dans les régions du Nord doit constituer une préoccupation majeure en raison de la spécificité de celles-ci. Elle doit viser à créer les conditions de développement sanitaire durable impliquant les populations, même si elles sortent d'une longue période d'insécurité. Pour soutenir un tel développement, les efforts d'encadrement seront beaucoup plus importants que dans les zones du sud. En outre, il est important déjà de songer à la mise en cohérence des nombreuses interventions. Ainsi, les programmes de nombreux organismes humanitaires œuvrant dans ces régions dans le cadre de l'aide d'urgence devront intégrer le programme sectoriel."

4. *La décentralisation politique accompagnée d'un processus de planification participative et de l'indispensable déconcentration de l'administration gouvernementale.* Aussi longtemps que le concept de "commandement" régira les ministères maliens, il sera difficile d'introduire la notion de "service public". La décentralisation ne peut pas réussir si les services administratifs et techniques se cantonnent à Bamako au lieu de faire face aux besoins des communes et des conseils élus au niveau local (les élections sont prévues pour avril 1999). Cependant, à l'avenir, les officiels ne verront peut-être plus l'affectation au Nord comme un châtimeur ou un exil ; le personnel administratif et technique d'origine nordiste sera plus nombreux dans les services gouvernementaux et, avec l'augmentation des infrastructures locales, il y aura une plus grande motivation.

Pour relancer l'économie, le Nord n'a pas besoin de projets grandioses, tels que l'extension de l'aéroport de Tombouctou ou le barrage de Tawsa.²² Ces projets, conçus par des étrangers et approuvés par de lointains bureaucrates, permettent de gonfler les statistiques financières et de satisfaire certains intérêts politiques ; ils ne concernent pas la masse de 800 000 agro-éleveurs qui vivent entre Léré et Tessalit, entre Labezanga et Korienzé.

Le Nord a besoin d'une série de programmes de petite envergure et peu onéreux, implantés dans les communautés de base. La réussite du processus de paix et de réconciliation amènent les ONG à proposer une stratégie de développement autour du marché, lieu de rencontre et de commerce. Ceci coïncide souvent avec la circonscription de la nouvelle commune rurale et à la dynamique de développement communautaire relancée par le processus de paix. Un officiel des Nations Unies commente : "Les bureaucrates ont été incapables d'arrêter les affrontements et ils ne pourront pas installer la paix. La paix est venue de la société civile : c'est à travers la société civile que l'économie du Nord pourra reprendre."

²² Ce barrage est devenu un enjeu politique, mais nous doutons fort de son avantage pour le Mali. Les questions suivantes nécessitent une réponse : quelle quantité de terre fertile sera engloutie par les eaux pour combien d'hectares irrigués ? La terre ainsi conquise sera-t-elle aussi fertile que la terre perdue ? Qui en sera propriétaire et maître ? Qui assurera le contrôle de l'eau ? Qui sera responsable du fonds d'amortissement, maintiendra les structures et assurera une gestion technique efficace et impartiale du barrage ? D'autres questions se posent, y compris la protection des stocks de poisson, la perte de la biodiversité, le péril des terres humides uniques et irremplaçables du delta intérieur du fleuve Niger, et les relations avec la République du Niger concernant le partage fluvial.

Le droit d'association est une condition préalable aux actions de la société civile. Sa protection et son élargissement constituent donc un impératif institutionnel et un préalable indispensable pour faire avancer l'économie du nord. Les dirigeants politiques du Mali se disent acquis au principe (beaucoup d'entre eux ont travaillé avec les ONG), mais l'administration ne les suit pas toujours. Dans les bas-fonds de la bureaucratie malienne, de nombreux administrateurs civils croient qu'on ne peut pas faire confiance aux paysans, qu'il faut les "encadrer". Une mentalité centralisatrice redoute le concept d'association. Cette attitude dérive de la tradition juridique française avec sa "loi de 1901" exigeant que toute association soit enregistrée et approuvée par les autorités. Dans un article précurseur, Albert Meister (1957) a montré le contraste entre l'approche française du "contrôle étatique" des associations et celle des traditions suisses, scandinaves et anglo-saxonnes qui considèrent que 10 ou 100 personnes groupées, de même qu'une collaboration entre voisins ou groupes, permet de jouir collectivement des mêmes droits que chacun d'eux pris individuellement. Ce libéralisme à l'endroit des associations explique que les mouvements à caractère coopératif ont plus de succès dans les pays africains anglophones que dans les pays francophones. Ceux-ci vont parfois jusqu'à supprimer les associations culturelles villageoises. Cette attitude est d'autant plus surprenante que les sociétés ouest-africaines se sont toujours organisées en groupes d'âge, associations initiatiques et conseils communautaires. On aurait tout intérêt à développer cet héritage.

Le débat autour de la décentralisation a mis à jour le fossé qui existe au sein de l'administration malienne entre ceux qui croient en la gouvernance démocratique et ceux qui croient que, de par leur éducation et leur emploi dans les services gouvernementaux, ils ont la prérogative de régner sur la masse des illettrés. Au début de ce chapitre, nous avons souligné le risque que courent les agriculteurs et les éleveurs de voir la décentralisation affaiblir leur capacité de résistance aux abus de pouvoir. L'application des disciplines démocratiques et la confirmation du droit d'association permettraient de les protéger de tels abus, même s'ils ne peuvent pas encore compter sur l'intervention des élus, jadis fonctionnaires de l'État. Quand il s'agit de contrôler l'administration, les députés agissent moins souvent en représentants du peuple qu'en amis et ex-collègues des administrateurs avec lesquels ils sont quotidiennement en contact. Dans de pareilles circonstances, les abus de pouvoir ne peuvent être limités que par les interventions de la société civile.

La consolidation de la paix exige une relecture par les autorités nationales du système d'encadrement des ONG et des associations, tel qu'il a été hérité du

régime antérieur. Il est nécessaire de le modifier afin de promouvoir la libre association, renforcée par des exigences de bonne gestion et des contrôles démocratiques et transparents. Confrontés à la nécessité de négocier la paix au Nord et de maintenir la paix sociale dans la capitale, les dirigeants politiques maliens ont eu peu de temps pour œuvrer à l'émergence d'un secteur associatif solide. Par la même occasion, ils ont négligé l'importance de l'économie sociale (composée de groupes associatifs du secteur économique, comprenant les coopératives, unions, associations professionnelles, mutualités, etc.). L'expérience malienne prouve que les réponses aux problèmes économiques du Nord se trouvent dans le secteur privé et l'économie sociale. Cette déclaration ne doit pas être assimilée à de la propagande antigouvernementale. Si le rôle des services gouvernementaux est vital, l'échec de l'État-parti unique à travers le continent africain révèle à l'évidence qu'il faut limiter le domaine d'action du gouvernement aux services qu'il peut et doit assurer. "Il faut plus réfléchir sur un modèle proprement africain de l'économie", affirmait un économiste marocain, "en Afrique ce sont les communautés qui doivent prendre en main l'économie, sinon la majorité de la population sera exclue. C'est par l'économie sociale que nous pourrons réduire la pauvreté en Afrique. En Occident, les entrepreneurs émergent par l'économie bancaire ; en Afrique, ils sortent de l'économie sociale. Le développement économique de l'Afrique passera par le développement des liens naturels, sociaux et communautaires. Cela ne signifie pas une "économie informelle". Il s'agit de "l'économie populaire qui rapprochera la micro-économie de l'économie nationale."²³

Le premier rôle d'un gouvernement est d'assurer la sécurité des personnes et le bon fonctionnement de l'État de droit ; ensuite il doit veiller à l'entretien d'infrastructures qui profitent au plus grand nombre, notamment les routes, les lycées et les hôpitaux, ainsi que la dissémination de l'information. Conformément au principe de la décentralisation, le Gouvernement malien devra créer un climat favorable à la croissance économique et à la décentralisation du système bancaire, mais toute bureaucratie étatique doit éviter de s'immiscer dans les activités économiques.

La philosophie qui sous-tend cette approche est simple : dans un pays aux ressources naturelles limitées, la qualité des ressources humaines peut faire compensation. Les actions de développement pourront être bénéfiques aux

²³ Entretiens en avril 1998 avec Tawfique Boutchiche de l'Agence de la francophonie à Paris.

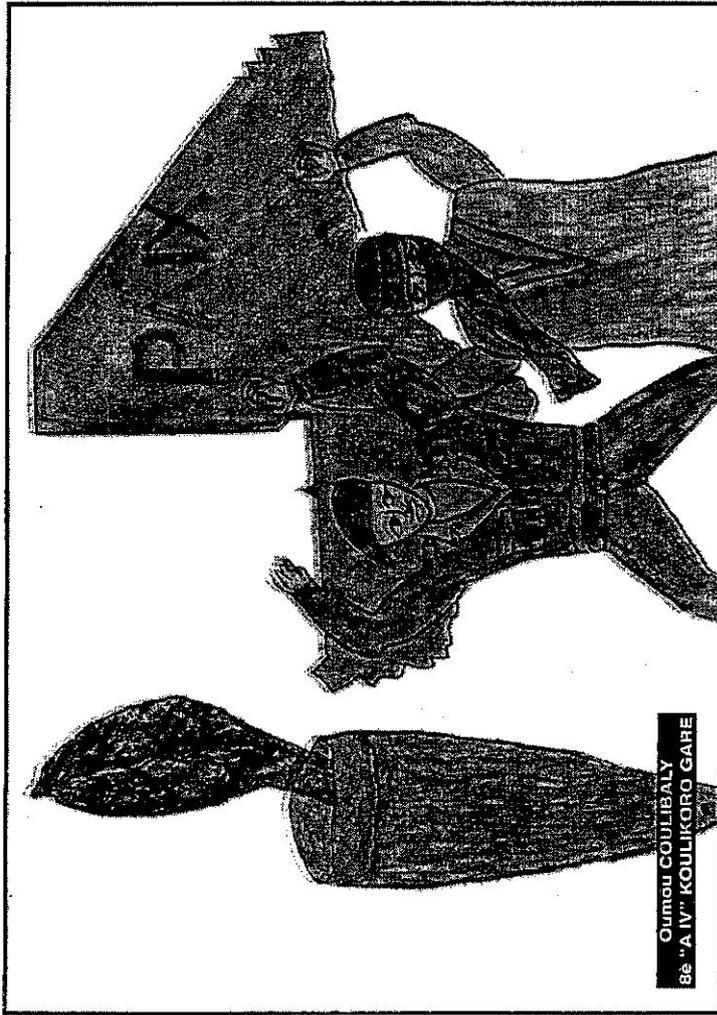
femmes, aux artisans et aux petits entrepreneurs, à condition toutefois qu'elles soient gérées par les bénéficiaires de façon à répondre à leurs besoins. Cela exige un investissement intensif dans l'éducation des femmes, non pas par des projets d'alphabétisation à court terme, mais par une campagne soutenue de formation et de suivi visant un développement humain durable. Le "développement" n'est pas une série de recettes techniques ; il vient du changement des modes de comportement du peuple et d'un regain de confiance dans ses capacités à organiser sa propre vie.

Ce genre de système ne peut pas être basé sur le cycle de projets classiques qui durent deux ou trois ans. Si les ONG ont eu un plus grand impact que l'ensemble des projets bilatéraux ou multilatéraux au Nord Mali, c'est parce que leurs activités sont localisées dans les villages et dans les campements. Et quinze ans plus tard, elles y travaillent encore, en partenariat avec les institutions communautaires qu'elles ont amenées à maturité. C'est pour cette raison que la relance de l'économie du Nord doit nécessairement passer par les institutions de base. Seuls ceux qui ont œuvré à restaurer la paix pourront la consolider.

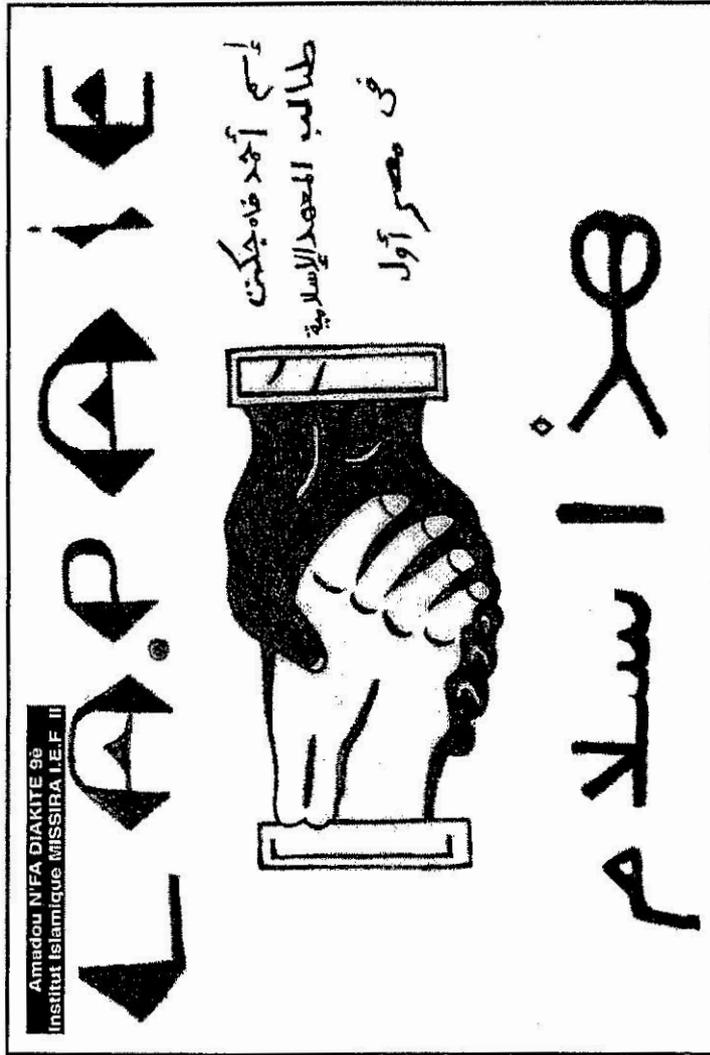
Ce chapitre a mis en exergue les éléments nécessaires pour assurer une paix réelle et un développement durable. Les institutions locales de la société civile malienne sont indispensables au développement et à la résolution de conflits concernant le partage des terres et de l'eau, de même qu'elles se sont révélées cruciales pour l'instauration de la paix et du développement. Il en ressort que le droit d'association est un pilier fondamental de l'État. Au sein de la société civile, les ONG jouent un rôle important dans la décentralisation et en tant que catalyseurs du capital social. Plus fondamental encore est l'engagement des Maliens pour la paix et le développement. Tout cela se traduit par la nécessité d'une relecture de l'éducation et de l'histoire africaines, dont pourrait jaillir de nouveaux messages. À travers la scolarisation, la formation et les médias, renaîtront des valeurs sociales et civiques qui, à leur tour, assureront la consolidation de la paix à long terme.

Nous avons vu que certains donateurs découragent la société civile en instaurant une dépendance vis-à-vis des financements centralisés. À la recherche d'un modèle proprement africain de développement, nous proposons l'économie sociale dont la dynamique associative correspond aux traditions et aux réussites précédentes dans les régions Nord. Les partenaires au

développement du Mali devront adapter leurs stratégies à un Mali nouveau, décentralisé et démocratique. À cet égard, nous croyons que la stabilité au Nord — et des forces de sécurité plus efficaces — constituent un aspect de développement qu'il convient de reconnaître et de financer. Les donateurs, s'ils ne parviennent pas à s'adapter à cet aspect du problème, risquent de supprimer les chances d'une paix permanente. En renouant avec les modèles qui ont échoué dans le passé, tels les micro-projets à court terme dispersés ici et là ou les gigantesques projets de prestige, l'État et ses partenaires étrangers pourraient décider les jeunes gens désœuvrés à verser dans le banditisme. Parmi les donateurs, les agences des Nations Unies ont l'opportunité de jouer un rôle de leader, et c'est sur cet aspect que nous reviendrons dans le chapitre final ci-après.



Les dessins sont arrivés de partout dans le pays. Parmi ceux qui ont attiré notre attention figure ce geste triomphal par Mademoiselle Oumou Coulibaly de Koulikoro. (*Source* : Ministère de l'Éducation de Base, Mali, 1997.)



La poignée de mains par laquelle Monsieur Amadou N'fa Diakité de Bamako a symbolisé la paix. (Source : Ministère de l'Éducation de Base, Mali, 1997.)

Chapitre 7

La flamme de la paix ouvre de nouvelles perspectives aux Nations Unies

Même si Dieu garde tes troupeaux, aie soin de les confier à un berger.
(Proverbe rwandais)

Dans ce dernier chapitre, nous présenterons divers aspects de l'activité des Nations Unies en faveur de la paix au Mali. Les Nations Unies ont agi comme "le berger" du processus de paix. Même si la construction de la paix a avant tout été une réussite malienne, les Nations Unies ont contribué à ce succès par une diplomatie préventive, par une approche novatrice, de même que par l'introduction d'une dimension régionale. L'initiative d'un moratoire ouest-africain sur les armes légères est un nouveau succès. Depuis 1994, l'ONU a développé un certain nombre d'activités au Mali. Celles-ci lui ont donné un leadership discret mais efficace dans le processus de paix. Il est vrai que ce rôle aurait pu être plus affirmé en 1992 au moment où le Gouvernement malien cherchait des appuis pour profiter des opportunités nouvelles offertes par le Pacte national. Au risque de répéter les observations que nous avons faites précédemment, nous tirons dans le présent chapitre un certain nombre de conclusions générales à partir de l'expérience malienne, des conclusions qui seraient applicables à d'autres pays dans des situations similaires. Nous analyserons en particulier les problèmes de leadership et de coordination, de communication et de partenariat : non seulement entre les différentes institutions de l'ONU, mais aussi entre la famille onusienne et les agences gouvernementales et non gouvernementales en Afrique.

7.1 Les Nations Unies comme partenaire du Gouvernement du Mali

La coordination de l'aide n'est jamais facile en Afrique, même lorsqu'un gouvernement intègre et démocratique est en place. Tout au long de la période 1990-94, alors que le Mali se libérait de la dictature par la révolution, les donateurs se sont illustrés par la médiocrité de leur assistance à la démocratie émergente. Certains paraissent empêtrés dans les complexités de la nouvelle pluralité malienne, ils sont déroutés par la multiplicité des voix émanant de la société civile. On a parfois l'impression que les représentants des démocraties occidentales (sans excuser ceux d'autres pays) se sentent plus à l'aise devant une dictature, plus susceptible de se laisser manipuler que ne le sont des élus appelés à répondre de leurs actes devant le peuple. De plus, les donateurs agissent très peu en concertation. Chaque chef de mission est jaloux de ses prérogatives, soucieux d'obtenir un impact politique grâce aux sommes qu'il dépense dans le pays hôte.

Confronté à un jeu politique bilatéral, l'ONU doit se démarquer du groupe comme organisation neutre et bénévole : une famille de spécialistes du développement unie derrière le Coordonnateur résident. Ce serait une situation exceptionnelle, mais on peut trouver au Mali des signes positifs. À la Table ronde de Genève en 1994 (et à la demande du Gouvernement malien), le PNUD a commencé à jouer un rôle de coordination parmi les donateurs. La création du Fonds spécial du PNUD, les initiatives pour intégrer les ex-combattants (le PAREM) et les efforts du Haut commissariat aux réfugiés ont fait naître un leadership dans le Nord depuis 1996, impliquant la plupart des acteurs du développement. Les ONG maliennes et la société civile ne sont pas encore automatiquement considérées comme des partenaires du développement. Au début de l'année 1997, le Coordonnateur résident des Nations Unies a succédé à l'Ambassadeur d'Allemagne comme Coprésident (avec le Ministre des affaires étrangères) de la Commission paritaire réunissant le Gouvernement malien et les donateurs au Nord Mali (la Commission était une création des Journées de concertation parrainées par le PNUD en février 1993).

Le Fonds Spécial du PNUD illustre un modèle de leadership qui nous paraît adapté au rôle du PNUD. Créé en 1995 pour faciliter la réintégration des ex-combattants, le Fonds a attiré les contributions volontaires de nombreuses sources dont une contribution de \$ 1 million du gouvernement malien, comme nous l'avons vu au chapitre 5.6. Ce succès s'explique en partie par le

partenariat entre le PNUD et le Département des affaires politiques de l'ONU à New York. Tous n'ont pas compris la nécessité de construire un climat de confiance par la réintégration des ex-combattants ; mais la majorité des donateurs apprécie cette collaboration qui pourrait inspirer des actions similaires dans d'autres pays. En 1992, cependant, lorsque le nouveau gouvernement cherchait des appuis pour construire la paix au Nord, le PNUD n'a pas su mobiliser les partenaires du Mali en faveur de la paix. Comme nous le soulignons plus loin, les Nations Unies ne doivent pas rester inactives quand une occasion se présente. Si le Gouvernement a formulé, vers la fin de l'année 1994, la demande d'une coordination par le PNUD, cela est dû au fait que l'agence avait exercé un leadership plus efficace qu'auparavant.

Les efforts de coordination du PNUD sont assez réussis, mais les critiques ne manquent pas. Lors de la Rencontre de Tombouctou en juillet 1995, le PNUD servait de conseiller principal au Gouvernement malien. Le PNUD avait financé la réfection des installations à Tombouctou (peinture, rénovation des locaux...) Parce qu'il encourageait les agences de développement à participer à la réunion, certains donateurs considéraient que le PNUD s'était placé dans une situation de conflit d'intérêts, en agissant à la fois du côté des donateurs et de celui du gouvernement. Cet argument n'est, à notre avis, pas fondé, car le partenariat au développement ne relève pas de conflits ou de concurrence. En fait, l'ONU sert simultanément les donateurs et les gouvernements hôtes. À chaque fois que les gouvernements africains et les représentants des donateurs sont en désaccord, les Nations Unies doivent chercher à créer une stratégie commune de développement.

Par ailleurs, le partenariat de l'ONU avec le Gouvernement malien — ou plus précisément celui développé entre le Commissaire Diagouraga et le Représentant résident Rose — a été un facteur déterminant dans le processus de paix. Ensemble, ils ont réussi à rallier les Maliens et les étrangers à un même objectif, celui de relancer l'économie du Nord.

7.2 Les interventions des Nations Unies et le problème de la souveraineté

À quel moment la violence au niveau national devient-elle l'affaire des pays voisins ou de la communauté internationale ? L'exemple de l'ex-Yougoslavie ou de la région africaine des Grands Lacs montre que la réponse n'est pas

facile. La violence entraîne un afflux des réfugiés aux frontières et vers les pays voisins. Le HCR est souvent appelé à assister les personnes fuyant des conflits dont leurs gouvernements nient l'existence. Il est difficile de fermer les yeux et de rester sourds aux cris des victimes. Dans certains cas, l'ONU ne doit pas hésiter à intervenir, de préférence avant que la violence n'éclate. Le Secrétaire général des Nations Unies, lui-même africain, a observé que la prévention des conflits "ne consiste plus à défendre les États ou à protéger les alliés, mais bien à défendre l'humanité elle-même."¹ L'expérience réussie au Nord Mali montre que les Nations Unies peuvent aider à la résolution des conflits et encourager localement le processus de paix pour prévenir et éviter la guerre.

Le débat international sur la souveraineté d'un État violant les droits de l'homme s'est élargi. Il s'agit parfois d'une élite abusive, le plus souvent une junte militaire qui se sert d'un pouvoir usurpé pour détourner la souveraineté de l'État. Dans de tels cas, le peuple, considéré comme élément à part entière de la famille des Nations Unies est victime d'abus. L'Organisation des Nations Unies doit-elle attendre de recevoir une invitation qui pourrait ne jamais venir ? De plus en plus, la communauté internationale reconnaît un droit d'ingérence, du moins dans le but d'apporter une assistance humanitaire, parfois pour prévenir ou pour résoudre les conflits. Quelles leçons pouvons-nous tirer de l'histoire malienne ? L'ONU a-t-elle pris des initiatives au-delà des limites acceptables de la souveraineté ?

Une édition spéciale du journal *Damoclès*, intitulée "Quelle ONU, pour quelle paix ?", considère les limites du concept d'une souveraineté nationale, notamment dans les articles de Guérin et de Girondeau (1993). La Charte des Nations Unies n'évoque pas explicitement l'assistance humanitaire. L'Article 2 contient deux paragraphes concernant le sujet :

4. Les membres s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

¹ Dans son rapport : *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique*, Nations Unies, New York, 1998. Voir aussi l'article d'Afsaneh Pouri dans *Le Monde* du 6 mai 1998, p. 4 : "Kofi Annan fait la leçon aux dirigeants africains".

7. Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.

Certains diplomates de pays où sévissent des conflits soutiennent que, dans le cas malien, ce sont les provisions du chapitre VIII qui ont guidé les efforts de médiation sous-régionale (essentiellement les efforts des Algériens en tant que médiateurs officiels) :

Le Conseil de sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux... (Article 52, paragraphe 3.)

Qui peut douter qu'au Nord Mali, comme au Niger, au Tchad et en Algérie, il y a eu ingérence sur la scène politique nationale ? Quelle est la provenance des armes des rebelles ? La fourniture d'armes peut constituer un acte d'agression. À terme, "l'économie globale" pourrait même rendre la souveraineté nationale inopérante : les multinationales viennent à exercer une plus grande influence que la plupart des États membres des Nations Unies.² Si certains interviennent du côté de la violence, l'ONU ne devrait-elle pas intervenir du côté de la paix ? Le chapitre VII de la Charte s'intitule *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix, et d'acte d'agression* : il autorise le Conseil de sécurité à prendre des mesures coercitives pour prévenir l'agression, telles que :

des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations Unies (Article 42).

Guérin (1993, p. 27) soutient qu'en se faisant membre d'une alliance comme les Nations Unies, chaque État accepte une limitation à sa souveraineté ; en adhérant à la Charte, il se soumet volontairement au chapitre VII (*Le consentement est acquis*). Guérin poursuit en citant la jurisprudence avec les résolutions 43-141 de l'Assemblée générale en date du 8 novembre 1988 sur

² Voir par exemple dans *Le Monde diplomatique* d'avril 1997 des articles révélant que sur les 200 plus grandes économies du monde, 100 sont des multinationales.

l'assistance humanitaire, 45-100 du 11 décembre 1990 sur la création de couloirs humanitaires, 47-770 du 14 août 1992 sur l'aide à Sarajevo, 47-794 du 4 décembre 1992 sur l'aide à la Somalie. Toutes fournissent une justification à la décision de la communauté internationale de s'ingérer dans les affaires intérieures d'État, au cas où la population ne serait plus protégée — ou serait menacée — par le régime qui la gouverne. L'ancien Directeur de l'UNIDIR fait observer que

De plus en plus, la sécurité est définie et recherchée par rapport aux populations et pas seulement par rapport aux États. Il y a eu deux grands précédents dans les années 1990. La résolution 688 du Conseil de sécurité en avril 1991 déclare que la pression interne en Irak et le flot de réfugiés traversant la frontière qui en a résulté menaçaient la paix et la sécurité dans la région. Le 3 décembre 1992, le Conseil de sécurité "décida que l'ampleur de la tragédie humaine en Somalie constituait une menace à la paix et à la sécurité internationales. Pour la première fois depuis l'Afrique du Sud et la Rhodésie dans les années 1960, la violation des droits des minorités et les tragédies humaines du fait de la guerre ont été définies en référence au chapitre VII de la Charte. Ce furent des actions en faveur du peuple, et non de soutien à l'État. (Communication personnelle de Sverre Lodgaard.)

Le concept de souveraineté soulève des passions parfois peu justifiées. De nombreux diplomates maliens étaient opposés à toute implication étrangère dans les problèmes du Nord, alors même que les négociations se déroulaient en Algérie et au Niger... En dépit de ces réticences, Tiéblé Dramé, Ministre malien des affaires étrangères de 1991 à 1992, pendant la transition, décida de se servir de l'Assemblée générale des Nations Unies pour ouvrir le débat sur le problème de la révolte touarègue.

La plupart des ministres africains présents à New York en octobre 1991 faisaient remarquer qu'il n'était pas sage de donner aux puissances l'occasion de se mêler du problème des Touaregs. Mais j'avais un point de vue différent. Le Gouvernement malien n'avait rien à cacher, et nous croyions que la transparence était la meilleure politique.

Et le Ministre de poursuivre :

Il ne suffit pas d'informer l'Assemblée générale ou d'éveiller l'intérêt du Conseil de sécurité. Il est essentiel que les Nations Unies soient impliquées dans l'aspect développement du processus de paix. C'est le développement qui permet de consolider la paix. Après la signature du Pacte national par le Gouvernement de transition en 1992, il était temps que les Nations Unies prennent le leadership du développement au Nord Mali. (Entretien personnel avec Tiéblé Dramé.)

Quand l'insécurité s'est installée au Nord, même après la signature du Pacte national, l'ONU n'a pas pris une position de leader pour consolider la paix. À partir de 1994 cette attitude a changé. L'ONU a entrepris certaines initiatives, toutes très discrètes. L'expérience malienne conforte l'idée qu'il ne faut pas avoir peur d'innover en faveur de la paix et du développement et que l'ONU pourrait occuper un champ d'action plus large.³

On constate que la diplomatie préventive est moins coûteuse que des opérations lancées pour tenter de rétablir une situation déjà catastrophique comme celle dans la région des Grands Lacs. Au Mali, on a également constaté que la sécurité est une condition *sine qua non* du développement. Le mandat confié par la communauté internationale à l'ONU, de promouvoir le développement, signifie que les représentants des Nations Unies devraient montrer moins de déférence vis-à-vis du concept de souveraineté lorsqu'ils sont confrontés à un conflit interne. Il faut éviter que la domination par un gouvernement sans légitimité populaire ne détruise la souveraineté du peuple exprimée à travers les mécanismes de la démocratie. La Conférence nationale malienne de 1991 a remis à jour plusieurs exemples historiques. La frustration des leaders des agriculteurs était palpable lorsque leur point de vue a été ignoré et leur participation réduite par les administrateurs qui orchestraient les Journées du monde rural. Le débat était souvent dominé par les ex-gouverneurs qui, sous le régime militaire, avaient été responsables de la gestion désastreuse de l'économie rurale ; ceux-là même qui avaient détourné la "souveraineté nationale" afin d'orienter les fonds des donateurs vers des projets de leur choix, ont pu refaire surface dans le régime démocratique.

Au lieu de suivre de façon rigide les administrateurs ministériels, les agences des Nations Unies devront faire preuve d'une certaine indépendance. Dans tous les pays, les institutions spécialisées de l'ONU emploient un personnel national aussi bien qu'international. Les employés nationaux sont sélectionnés pour leur compétence technique ; leur opinion peut être plus

³ Federico Mayor, Directeur général de l'UNESCO, présent au Mali pendant la Semaine de la paix, parla le 25 mars 1997 des innovations à Sarajevo. L'UNESCO avait pris l'initiative de fournir du papier et de l'encre à un journal privé multiethnique, et avait financé une radio privée émettant d'un bateau dans la mer Adriatique pour influencer le peuple et les hommes politiques et promouvoir l'harmonie et la paix. C'est le genre d'action que les Nations Unies devraient, à notre avis, initier même si elles risquent de susciter une controverse face aux intérêts de certains groupes de diplomates et hommes politiques.

objective que celle des services gouvernementaux qui subissent une influence politique directe. Le PNUD et les autres institutions spécialisées devraient élaborer et suivre des stratégies basées sur des priorités exprimées non seulement dans la capitale, mais aussi par les dirigeants de la société civile dans les provinces. Ceci implique une décentralisation au niveau des Nations Unies, de même que le PNUD a su décentraliser les opérations du projet PAREM en faveur des ex-combattants. C'est le seul moyen pour l'ONU de s'assurer que ses programmes bénéficieront à la population et à l'économie populaire.

Cette thèse est, bien entendu, plus facile à énoncer qu'à mettre en pratique. Les Nations Unies ont du mal à se décentraliser. Certains groupes vont soulever des objections aux initiatives de l'ONU, spécialement dans le domaine du maintien de la paix et des opérations militaires que cela implique parfois. Nous avons relaté à quel point les militaires maliens se méfiaient de la Mission consultative des Nations Unies sur les armes légères. Ils furent rassurés en voyant deux confrères : le général Henny van der Graaf et le colonel Douglas Fraser, qui ont joué un rôle important pour établir la confiance au sein de la hiérarchie militaire malienne à laquelle, pour la première fois depuis 1968, on demandait de se plier aux directives d'un gouvernement civil. La présence du général facilita au PNUD la création d'un partenariat avec les militaires, contribuant ainsi à la paix au Nord Mali. Le partenariat au Mali entre le PNUD et le Département des affaires politiques à New York offre de nouvelles perspectives à la diplomatie préventive et pour la construction de la paix.

La première Mission consultative s'est déroulée en 1994, à un moment de grande insécurité au Nord Mali. On avait évoqué dans les coulisses la possibilité d'envoyer des Casques bleus formateurs pour faciliter l'intégration des rebelles dans l'armée et pour remonter le moral des troupes. Entre les actions positives et une ingérence excessive, il n'y a qu'un pas. Une présence limitée des Nations Unies (pour un coût insignifiant) peut constituer un niveau d'intervention suffisant mais indispensable pour stimuler un processus de paix interne. Quelques gouttes d'huile auraient été nécessaires en 1992-1993 lorsque la machine de la paix au Mali tomba en panne. Elles ne furent versées qu'en 1994. À partir de ce moment l'ONU est devenue plus active. Par exemple, le général Henny van der Graaf a participé en tant qu'inspecteur d'armes à la Flamme de la paix à Tombouctou en mars 1996. La participation onusienne ajouta une dimension internationale aux actions de l'armée malienne, renforcée sur le front diplomatique à Tombouctou par la présence d'une délégation de

hauts responsables des Nations Unies ; ce geste était significatif aux yeux des leaders de la société civile malienne.

Par rapport à la souveraineté nationale, nous constatons que les agences des Nations Unies ont établi une présence permanente dans la plupart des pays africains. Elles travaillent avec les instances de l'État, elles sont venues sur invitation du gouvernement de l'époque. Nous pouvons en déduire que leur présence est acceptée et appréciée. Elles sont devenues partie intégrante de l'infrastructure nationale de développement, de la même façon que les ONG nationales et internationales font partie de la société civile. Aussi l'idée d'une "ingérence dans les affaires internes de l'État" soulève un faux débat.⁴

Pendant toute la période d'insécurité au Mali, certains officiels des Nations Unies ont été très actifs de façon informelle, œuvrant discrètement en faveur de la paix. La Mission inter-agences de 1992 fit un geste significatif de solidarité entre les institutions des Nations Unies, ainsi qu'avec les populations locales et les autorités nationales. Le PNUD prit des initiatives pour organiser les réunions avec des donateurs à Genève en 1994 et à Tombouctou en 1995. Après avoir visionné la vidéocassette de *Ganda Koy* à Bamako, certains officiels des Nations Unies ont discrètement financé sa diffusion, créant ainsi une ouverture au dialogue entre le FPLA et le MPGK. Des donateurs ont exprimé leur surprise lorsque le PNUD a commencé à participer activement aux discussions concernant la sécurité (y compris les militaires), amenant à Bamako un conseiller politique au Coordonnateur résident. Les ambassades pouvaient être surprises, car c'était une "première". Traditionnellement, le PNUD s'était abstenu de telles initiatives et évitait toute approche politique. Nous espérons que le succès des initiatives maliennes fera que ce ne soit pas une "dernière". L'expérience malienne nous permet d'espérer que de telles actions ne constituent en aucun cas une ingérence dans les affaires de l'État. Il s'agit plutôt d'instaurer un partenariat avec les populations en faveur de la paix.

⁴ Puisque les États Membres siègent au Conseil d'administration des institutions spécialisées des Nations Unies, ils exercent aussi un contrôle politique, ce qui renforce notre argument que leurs bureaux locaux devraient être considérés comme faisant partie de l'infrastructure nationale de développement.

7.3 La coordination des actions de l'ONU et de la société civile sur le terrain

La position du Coordonnateur résident des Nations Unies serait renforcée s'il parvenait à réunir derrière lui les institutions spécialisées des Nations Unies. Tous les Représentants résidents du PNUD n'ont pas "le sens politique" nécessaire pour exceller en tant que Coordonnateur résident dans des circonstances difficiles.⁵ Même lorsque toutes ces conditions sont réunies, les institutions des Nations Unies ne se plient pas volontairement à la coordination. Comme toute grosse structure, toute agence est assujettie à "la loi d'airain des organisations" : voulant que chaque institution finisse par servir ses propres employés et par négliger son mandat originel. Ceci est particulièrement malvenu dans le cas d'organisations dont le mandat est de lutter contre la pauvreté. La plupart des problèmes ont leurs origines au siège de chaque institution spécialisée ; la lourdeur bureaucratique est amplifiée par le recrutement d'ex-politiciens et diplomates ou d'administrateurs dont les connaissances techniques sont dépassées. Or, il semble que c'est la seule pression des donateurs qui changera le comportement aux sièges des institutions spécialisées. Une solution au problème de coordination sur le terrain serait que les donateurs refusent de financer les frais de représentation des institutions spécialisées. L'expérience a été tentée avec la FAO dans les années 1970. Le Représentant de la FAO s'était installé dans le bureau du PNUD et était devenu le Conseiller agricole principal. Cadre supérieur participant à toutes les décisions du PNUD, il n'avait plus de frais généraux à payer et ne perdait plus son temps dans le rang du corps diplomatique à recevoir des visiteurs à l'aéroport. Beaucoup de Représentants aiment parader aux côtés des ambassadeurs, mais nous n'avons pas besoin de payer des techniciens pour ce faire ! Ils sont nommés pour améliorer l'agriculture et la santé ou pour initier des programmes pour les enfants et les réfugiés. La réforme du système des Nations Unies dépasse la présente étude ; nous laisserons ce sujet aux donateurs qui,

⁵ Le Représentant résident a un mandat de l'administrateur du PNUD et est accrédité au Gouvernement du pays hôte au travers du Ministère des affaires étrangères. Le Coordonnateur résident a mandat du Secrétaire général et est également accrédité. Le plus souvent le Représentant résident du PNUD est nommé Coordonnateur résident des Nations Unies.

comme le dit Jonathan Moore dans son étude sur les opérations d'assistance d'urgence des Nations Unies :

devraient faire comprendre clairement aux chefs d'institutions opérationnelles (ex. UNICEF, UNHCR, PAM, PNUD) qu'on exige une meilleure coopération de leur part et que la lutte et l'antagonisme entre elles ne sont plus tolérées. ... Le message ne passe pas, il faut qu'il soit transmis par des exemples concrets et non comme un sentiment abstrait. De même qu'il doit être soutenu par les pays siégeant au conseil d'administration des agences en question. (Moore, 1996, p. 42.)

Le manque de coordination entre les ministères des pays donateurs entraîne la confusion à l'intérieur du système onusien. Chaque ministère technique envoie son représentant siéger au Conseil exécutif de l'institution spécialisée le concernant. Chacun souligne l'importance (et l'indépendance) de son secteur particulier. Ce problème existe depuis longtemps. Une solution serait de créer dans chaque pays un Vice-ministre des affaires étrangères, sorte de "Ministre aux Nations Unies" qui serait responsable du mandat de tous les délégués parlant au nom de son État. Ainsi, les ministères techniques seraient obligés de coordonner leurs positions dans un ensemble cohérent ; les bailleurs de fonds travailleraient pour la cohérence au lieu de semer la discorde.

Nous ne souhaitons pas laisser l'impression qu'il n'y a pas eu, dans le cas du Mali, une concertation des Nations Unies sur le terrain. Si nous n'avons pas épargné certaines agences au chapitre 5 notamment, nous avons salué l'impact de la Mission inter-agences de 1992 qui apporta l'espoir aux régions déchirées du Nord Mali, ainsi que les Journées de concertation pour le développement des régions de Tombouctou, Gao et Kidal appuyées par l'ONU en février 1993. Le fait que toutes les agences collaboraient ensemble — sans oublier le rôle important des Français, Suisses et Algériens — a installé un climat de confiance et de leadership au sein de la communauté de développement. Le Fonds spécial du PNUD a été créé dans le même esprit, et depuis 1996 le HCR exerce une certaine coordination des efforts relatifs à la réinstallation des réfugiés. Si les agences onusiennes travaillent toutes de concert sur la relance de l'économie du Nord, les donateurs et les ONG suivront la direction empruntée pour aider les dirigeants maliens et la société civile malienne à consolider la paix et relancer l'économie.

Nous n'avons aucun doute concernant l'importance, depuis 1994, du rôle de coordination adopté par le PNUD en faveur de la paix au Mali. Le Coordonnateur résident explique le mécanisme ainsi :

Notre rôle a été de renforcer chaque développement positif, et d'aider à l'adoption de mesures préventives contre tout développement négatif, ceci obligatoirement dans un cadre relationnel de confiance avec les autorités politiques. Le facteur clé pour se rendre utile est la flexibilité et l'impact potentiel que le Coordonnateur résident peut avoir dans l'exercice de l'autorité qui lui est dévolue par le PNUD, en sa capacité de Représentant résident. Le Coordonnateur résident dispose d'une petite réserve de fonds, mais en tant que Représentant résident du PNUD il peut rapidement autoriser des projets de dimension moyenne à la demande du gouvernement et peut accéder à d'autres sources de financement qui existent au siège du PNUD. Tous ces mécanismes ont été utilisés au Mali, et le coût total n'approche même pas un million de dollars : l'action préventive est en réalité un investissement peu onéreux. (Rose, 1996, p. 2.)

D'où l'utilité du poste de Coordonnateur résident des Nations Unies, si le titulaire sait user de son prestige et de sa neutralité.⁶ Une coordination exemplaire a été menée par les Nations Unies en Éthiopie (Kurt Jansson, 1987) ; nous nous sommes étonnés précédemment qu'un si faible nombre de fonctionnaires des Nations Unies ait tiré les leçons de cette réussite. Les qualités personnelles comptent énormément. La clé du succès est la nomination de la personne qu'il faut au bon endroit et en temps opportun. Dans notre cas, la directrice du Bureau pour l'Afrique, Ellen Johnson-Sirleaf du Libéria, estimait que la cause de la paix valait bien qu'on prenne quelques risques politiques. Mais il fallait aussi un Coordonnateur résident courageux, entouré de bons conseillers. Ici, nous ne pensons pas seulement à l'adjoint du Représentant résident et à l'équipe du bureau PNUD (nonobstant leur importance)... mais à un groupe autonome tiré de la population locale capable de prodiguer des conseils et avec lequel il peut composer. Nous proposons (au chapitre 6.6) la création d'un partenariat avec des organisations de la société civile. Certaines d'entre elles pourraient devenir, comme au Mali, les partenaires, conseillers et inspireurs du PNUD.

Si le PNUD de Bamako travaille en collaboration avec les donateurs bilatéraux, ses efforts de coordination ont laissé de côté les ONG, cependant si présentes dans le Nord du Mali. Cela nous paraît malheureux. L'exemple

⁶ La neutralité du Coordonnateur résident des Nations Unies est parfois compromise par sa nationalité. Ce pourrait avoir été le cas au Mali, où le poste avait été précédemment occupé par un Tunisien et un Rwandais, cas spéciaux eu égard aux guerres ethniques ou civiles de part et d'autre du Sahara. En règle générale, nous croyons qu'il est préférable d'éviter un personnel originaire des pays voisins, car la "nationalité" ne suffit pas à garantir "l'internationalité" essentielle à l'identité et à l'impartialité des Nations Unies.

éthiopien indique que seul le PNUD possède l'influence politique et financière — alliée à une certaine neutralité — nécessaire pour rassembler les ONG récalcitrantes à la coordination et même à la collaboration. Le gouvernement local et les bailleurs de fonds ont toujours une couleur politique et le gouvernement est souvent responsable des problèmes de gestion (au Mali c'était le cas jusqu'en 1991). Partout en Afrique, il existe la possibilité pour le Coordonnateur résident des Nations Unies de travailler en partenariat avec la société civile pour promouvoir la gouvernance démocratique et le développement durable. Cela constitue une priorité pour les Nations Unies, au même titre que l'éducation et l'expansion des radios rurales sur lesquelles nous allons revenir plus loin.

7.4 Un partenariat entre le PNUD et le Secrétariat politique

Le partenariat entre les ailes politiques et de développement des Nations Unies a été un élément essentiel du succès malien. Un tel partenariat n'avait pas pu se constituer précédemment parce que les Représentants résidents du PNUD, formés au développement, sont enclins à éviter tout risque politique. Le cas du Mali est intéressant en ce qu'il a permis pour la première fois au Programme des Nations Unies pour le Développement et au Secrétariat des Nations Unies, de collaborer dans la prévention d'un conflit. Le rôle joué au Mali par le D^r Ivor Fung du Centre des Nations Unies pour les affaires de désarmement, démontre l'importance de la créativité individuelle même au sein d'une grande bureaucratie. L'initiative du Président du Mali — qui a contacté le Secrétaire général des Nations Unies pour demander un appui et limiter la circulation des armes légères en Afrique occidentale — a fourni à Fung l'opportunité de poursuivre l'initiative dans plusieurs pays de la sous-région, par le mécanisme des missions consultatives sur les armes légères. Prvoslav Davinic, le supérieur hiérarchique de Fung lui a accordé un soutien total... et s'est rendu plus tard à Tombouctou en mars 1996 pour agir comme vérificateur de la Flamme de la paix. Nous avons justifié plus haut notre jugement selon lequel l'ONU devrait prendre des initiatives en faveur de la paix en se préoccupant moins que par le passé des prérogatives de la souveraineté nationale. Dans le cas présent, les Nations Unies ont fait équipe avec le président du Mali pour contourner toute objection de la part des pays voisins.

Le Département des affaires politiques des Nations Unies se préoccupe de plus en plus de la diplomatie préventive. L'ONU a créé le concept de "micro-désarmement", soulignant l'intérêt qu'elle porte au contrôle des armes légères. En tant que femme et africaine, la Directrice du Bureau pour l'Afrique au PNUD, Ellen Johnson-Sirleaf était prête à innover pour la paix en collaboration avec le Secrétariat politique.

Fort de cet appui, Tore Rose, Représentant du PNUD au Mali, a pu prendre des initiatives en matière financière. Ayant servi précédemment à Alger, Rose a vite compris que, sans la paix au Nord, il n'y avait pas de développement possible au Mali. Il en a conclu dès lors que la paix était partie intégrante au processus de développement. Avec l'accord d'Ellen Johnson-Sirleaf et avec l'approbation du Gouvernement malien, Rose proposa d'installer un conseiller politique dans son bureau au PNUD. C'était une innovation. Il y eut un accord sur les priorités, ce qui permit aux officiels, tant onusiens que maliens, d'innover à travers les expérimentations que nous avons évoquées aux chapitres 4 et 5.

Le Coordonnateur résident lui-même qualifie de succès la synergie entre le PNUD et le Département des affaires politiques des Nations Unies.

L'arrangement est une expérience pilote authentique, par laquelle le Coordonnateur résident peut acquérir une dimension politique appropriée à une situation qui ne requiert en aucun cas un Représentant spécial du Secrétaire général, mais qui nécessite de dépasser le simple rôle du Coordonnateur résident.

Fung occupait le poste spécialement créé de Conseiller politique au Coordonnateur résident, pour établir le dialogue avec les différentes composantes de l'État malien. Selon les exigences du moment, Fung a eu recours à des titres variés tels que "Expert politique" et "Représentant politique des Nations Unies". À l'occasion, on l'a présenté même comme "Représentant du Secrétaire général". L'ONU s'est montrée souple sur les appellations, le but visé étant la paix au Mali et non le statut du personnel. Le Gouvernement du Mali a su utiliser Fung et le PNUD pendant le processus de paix en produisant des missions consultatives avec William Eteki-Mboumoua et le général Henny van der Graaf ; la Flamme de la Paix ; les conférences et consultations des Nations Unies ; le Fonds spécial du PNUD, le Département des affaires politiques se montrant adroit comme partenaire dans la collecte de fonds ; un partenariat s'est instauré avec l'UNESCO à Paris, avec l'UNIDIR et le Haut commissariat aux droits de l'homme à Genève. Ce partenariat a permis la

collaboration transfrontalière et les rencontres intercommunautaires, les discussions sur un moratoire sur la circulation des armes légères et a pu apporter une dimension sous-régionale africaine au processus de paix.

Ce processus novateur a aujourd'hui dépassé les limites du Nord Mali. L'expérience montre que l'instauration d'une paix nationale ne suffit pas en elle-même ; le concept d'une "sécurité nationale" paraît même dépassé. Des efforts régionaux sont indispensables pour soutenir tout processus de consolidation de la paix. Ceci est évident dans le cas des Touaregs et des Arabes, dont l'espace traditionnel s'étend de part et d'autre des frontières nationales. Les Nations Unies ont donc un rôle important à jouer en tant que facilitateur du processus de paix. La Flamme de la paix a incité le Secrétaire général de l'ONU à organiser, le 21 octobre 1996 à New York (sur financement néerlandais), la Consultation de haut niveau sur la consolidation de la paix après les conflits en Afrique de l'Ouest, à laquelle ont assisté Mahamadou Diagouraga et Tore Rose. Ceci fait partie d'une série d'étapes cohérentes, dont plusieurs constituent de nouvelles initiatives. Le Moratoire sur la circulation d'armes légères est une initiative malienne. À la demande des pays concernés, les Nations Unies ont entamé un dialogue avec les fournisseurs d'armes (participant à l'Arrangement de Wassenaar). Ceci constitue également une "première". Comme l'explique l'ancien Directeur de l'UNIDIR :

Tout cela représente des mesures logiques dans la recherche d'un environnement sûr pour le développement socio-économique. Il y a la réalisation qu'à longue échéance le processus de paix et les actions préventives sont vulnérables s'ils sont entrepris au niveau national seulement. Il faut des mesures régionales pour soutenir les efforts nationaux. (Sverre Lodgaard, communication privée.)

Il est devenu évident qu'un développement durable n'est pas possible sans la paix et la sécurité régionales. Au cours des dernières années, les Nations Unies ont dû affronter des situations catastrophiques. Quand les grandes puissances créent des troubles tels que ceux qui ont sévi en Afghanistan, en Angola, en Somalie, en Bosnie, au Rwanda, il n'y a que le don de soi, la patience et le professionnalisme qui peuvent rendre possibles les opérations d'urgence. Au sein du système des Nations Unies, le PNUD, l'UNICEF, le PAM et le HCR ont obtenu des résultats extraordinaires aux côtés des ONG, souvent devant une situation de vide politique et entourés de revendeurs d'armes. L'expérience malienne d'une diplomatie préventive nous présente une situation pour laquelle les professionnels des Nations Unies ont pris les devants

avant que la situation ne devienne incontrôlable. Avec un financement minimal, l'ONU a soutenu le Gouvernement malien dans sa conviction que la paix pouvait revenir. La paix contient un élément culturel indispensable. De nouveaux concepts émergent de l'expérience malienne, qui sont en train de changer les perceptions au sein des Nations Unies. Si on peut reproduire ailleurs le même esprit d'équipe que nous avons vu émerger au Mali, cette expérience pourra inspirer de nouvelles stratégies pour l'ONU en vue de la construction et de la consolidation de la paix.

7.5 La sécurité comme préalable au développement : le concept de “sécurité d’abord”

La sécurité a un effet considérable sur la livraison de l'aide humanitaire et la réalisation d'un développement durable. Le PNUD et d'autres agences sont obligés de ramener un bon nombre de leurs employés aux grands centres, de même que beaucoup d'ONG. L'incapacité des organisations internationales, des pays donateurs et des ONG à exécuter leurs programmes contribue elle-même à une atmosphère de malaise. La plupart reconnaissent que jusqu'à ce que les gouvernements soient capables d'assurer un minimum de sécurité, leurs programmes resteront en suspens. (Eteki, 1996, p. 4.)

Cette citation issue du rapport de la seconde Mission consultative sous-régionale sur les armes légères confirme que la violence est un facteur déstabilisateur nuisible à toute activité économique. Nous ne souhaitons pas exagérer l'importance d'actions isolées de bandits maliens ; quoique dangereuses, elles sont minimales comparées à la vie quotidienne dans des villes comme Lagos ou Kinshasa. Or, le banditisme détruit la confiance de la population et décourage les partenaires du développement, tout en paralysant la relance de l'économie au Nord Mali. Il appartient à la société civile et aux populations du Nord Mali de prendre en main le climat social de leurs communautés pour consolider les acquis ; la paix ne régnera que lorsque l'autorité de l'État, dont l'autorité morale constitue la composante la plus importante, aura été restaurée. C'est pour cette raison que le Président malien insiste sur la restauration des services administratifs, de santé et d'éducation. Mais l'ordre social, la justice et le respect des lois font aussi partie de l'autorité. L'État doit pouvoir protéger ses citoyens contre une agression et disposer des moyens pour faire respecter les lois. C'est à l'État de monopoliser les moyens de répression — et d'en user avec modération.

Les ONG ont toujours été très réticentes à collaborer avec les hommes politiques et les forces de maintien de la sécurité. Sous la dictature militaire, de nombreuses ONG refusaient d'accompagner les agents des eaux et forêts en tenue. La rébellion les a poussées à collaborer avec les forces de sécurité : il était par exemple impossible de quitter Gao ou Kidal sans escorte militaire. Il était souvent nécessaire de fournir le carburant aux véhicules de l'escorte. Le Directeur d'une ONG s'est plaint devant la Commission de sécurité aux Journées de concertation pour le développement des régions de Tombouctou, Gao et Kidal en février 1993, que les ONG devaient même payer un *per diem* aux soldats d'escorte. En dépit de leur aversion idéologique à travailler avec l'uniforme militaire, symbole de l'autorité et de la répression, les ONG ont dû accepter la doctrine préconisant la "sécurité d'abord".

Les donateurs bilatéraux n'ont aucune raison d'éviter les forces de l'ordre, en tant que représentants officiels de leur gouvernement. Certes, certaines agences ont des règles strictes quant à l'utilisation des fonds de développement pour l'assistance militaire, mais un appui aux activités de la police et de la gendarmerie devrait poser moins de problèmes, depuis que celles-ci ne dépendent plus des militaires et qu'elles sont passées sous contrôle civil (du Ministère de l'administration territoriale, ex-Intérieur). Même si les donateurs ne sont pas toujours émus par les histoires de bétail volé, ils sont sensibles aux vols de véhicules. Au cours des années d'insécurité, plusieurs véhicules destinés aux projets avaient été volés. Certains étaient remplacés, toujours avec les fonds des projets, et à nouveau volés. Ne serait-ce que pour protéger leurs biens, les donateurs en sont venus à réaliser que l'exécution de leur mission de développement exige un minimum de sécurité. Il serait donc acceptable de consacrer une modeste part des fonds de développement au renforcement de la police et des forces de l'ordre.

Il est indéniable que l'efficacité des forces de l'ordre maliennes doit être améliorée. L'impact des patrouilles méharistes sur la réduction du vol de bétail le long de la frontière mauritanienne ne fait que souligner l'ampleur de la tâche. La frontière du Mali est l'une des plus longues en Afrique. Le climat du Sahara est peu clément et les longues patrouilles sont rudes ; une surveillance permanente par les policiers et par les douaniers relève de l'impossible. Les technologies modernes pourraient compenser les difficultés et les distances, mais elles sont onéreuses. La surveillance permanente par satellite paraît hors de question. Il faudrait penser à des solutions alternatives : des avions légers, un ou deux hélicoptères, un réseau adéquat de communications par radio, des

véhicules 4x4 rapides avec des pièces de rechange et un approvisionnement suffisant en carburant. Ces équipements standards pour une force de police sont hors de la portée du budget national malien. Une assistance financière est indispensable pour une prévention effective contre le banditisme. Même la présence de deux hélicoptères pendant deux ou trois mois suffirait à changer l'atmosphère dans n'importe laquelle de ces régions du Nord, dès lors que les voleurs de véhicules sauraient que l'on pourrait les suivre et identifier la direction de leur fuite.

Le PNUD a été aussi circonspect que les autres agences de développement en ce qui concerne le financement des actions de sécurité. Pour la première fois, l'ONU a envisagé une flexibilité à cet égard, à travers le Fonds spécial du PNUD qui sera autorisé à financer la "sécurité pour le développement". Le lien entre la paix et le développement a souvent été abordé en sciences politiques, mais c'est au Mali que l'on voit pour la première fois sa mise en pratique dans une action de l'ONU. Cette innovation au Mali confirme une approche de la "sécurité pour le développement" ou la "sécurité d'abord". Elle sera sans doute reprise dans d'autres pays.

Ainsi, selon William Eteki-Mboumoua, chef des Missions consultatives sur les armes légères :

...il n'y a aucune chance qu'il puisse y avoir une collecte volontaire d'armes illicites tant que les habitants ne seront pas disposés à remettre leurs armes personnelles et autres instruments d'autodéfense, et que ceux qui se livrent au banditisme par besoin de survie n'auront pas été délivrés de cette nécessité. Ceci n'arrivera que lorsqu'ils auront la certitude que les autorités peuvent assurer un environnement convenablement sécurisé, et qu'ils n'épargnent aucun effort pour améliorer leur situation économique. La sous-région est un cas flagrant où l'assistance dans le domaine de la sécurité doit être intégrée aux autres formes d'aide au développement. ...les structures démocratiques ne se développent et ne survivent qu'en présence d'un niveau de développement satisfaisant. À son tour, le développement a besoin d'un environnement stable et sécurisé. Le moyen d'arranger cette situation, c'est d'affecter à la sécurité une certaine proportion de l'aide au développement. (Eteki, 1996, p. 10.)

7.6 L'intégration régionale incite à la gestion commune des frontières

Trois années se sont écoulées depuis la Flamme de la paix, dont la photo (sur la couverture de ce livre) est devenue un symbole international de la paix

et du micro-désarmement. Dans son allocution à Tombouctou, le 27 mars 1996, juste avant d'allumer la flamme, le Président Konaré a invoqué l'idée de frontières partagées :

La logique de proximité plaide, de toute évidence, pour l'intégration régionale... La réalité d'un commun espace de vie, de production, d'échanges et de consommation, et aussi des repères historiques et culturels, constituent des arguments d'unité plus concrets que la détention d'une carte d'identité nationale. Devons-nous continuer à ignorer cette vérité favorable à une meilleure rentabilité de nos efforts de développement local ? Nous serons riches de nos frontières si nous les considérons plus comme des espaces à partager, plutôt que des limites qui nous séparent. Le Mali invite vivement ses voisins à explorer les arêtes de ces pays-frontières, pour réaliser le service que nous rendrons à nos populations en les gérant autrement avec elles. (GRM, 1997, p. 47 et 48.)

Beaucoup de frontières africaines divisent des unités culturelles et économiques : c'est le cas de l'espace touareg au Sahara et du pays songho-zarma dans la vallée du Niger. Le conflit malien est en réalité un conflit commun au Mali et au Niger. Le premier raid rebelle sur Menaka en juin 1990 visait à libérer les personnes arrêtées parce que suspectées d'avoir pris part à l'attaque de Tchintchabaraden, en République du Niger. Un conflit dans la sous-région est toujours un risque partagé. La nature d'une économie agropastorale engendre des disputes occasionnelles qui traversent toutes les frontières à un moment ou à un autre. La révolte touarègue a poussé les populations à se réfugier en Algérie, en Mauritanie, au Sénégal, au Niger et au Burkina Faso. Les petits groupes qui ont pu se rendre en Guinée et en Côte d'Ivoire, avaient généralement des moyens de soutien indépendants. Par contre la Côte d'Ivoire et la Guinée sont envahies par un grand nombre de réfugiés des troubles au Libéria et en Sierra Léone. Cette situation illustre bien à quel point les situations de conflit dans un pays remettent en cause la stabilité de ses voisins. Ainsi, les pays participants à la mission de l'ECOMOG pour résoudre le conflit libérien ont tous admis que ces troubles constituaient une menace pour leur stabilité politique interne. Par ailleurs, tous les pays de la sous-région se savent menacés par la circulation clandestine d'armes en provenance de la guerre au Libéria.

Les participants à la Conférence de Bamako sur le micro-désarmement et la prévention des conflits, organisée par l'UNIDIR en novembre 1996 (PNUD 1996) ont introduit leur propos par les observations suivantes :

1. Les participants à la Conférence sur le désarmement, la prévention des conflits et le développement en Afrique de l'Ouest (Bamako, 25-29 novembre 1996) reconnaissent

unanimentement que la prolifération des armes légères est une préoccupation de tous les pays de la sous-région, mais que les gouvernements peuvent difficilement à eux seuls lutter contre ce fléau vu l'étendue des frontières, l'insuffisance des moyens de surveillance et la collaboration médiocre entre les services chargés de cette mission. Ils reconnaissent la nécessité d'impliquer la société civile dans la lutte contre la détention et la circulation illicite d'armes légères, d'autant plus que les mêmes communautés se retrouvent souvent de part et d'autre des frontières.

2. Les rencontres intercommunautaires organisées à l'intérieur du Mali en 1995-1996 ont montré l'importance de la société civile pour le rétablissement et la consolidation de la paix.

3. Il serait utile d'organiser, sur le même principe, des rencontres entre communautés des zones frontalières pour discuter des voies et moyens de l'amélioration des conditions de sécurité et du renforcement de la cohésion sociale dans ces zones.

Le Fonds spécial du PNUD a pu financer de nombreuses réunions communautaires. Dans chacune des régions frontalières du Mali avec le Niger, le Burkina Faso et la Mauritanie, des rencontres ont réuni les populations représentées par les leaders de la société civile traditionnelle, les officiels des gouvernements, les représentants élus du peuple, les agents de développement non gouvernementaux, les officiels locaux et les représentants de la Commission nationale sur les armes légères de chaque pays. Les militaires, policiers et hommes politiques qui font fonctionner chaque Commission nationale ont un intérêt tout particulier à ce que les rencontres intercommunautaires réussissent à mettre en place une meilleure gestion de l'espace frontalier. Dans la perspective d'un moratoire sur la fabrication, l'importation et l'exportation des armes légères, toutes les communautés frontalières sont appelées à lutter contre le commerce clandestin des armes. Les autorités ne pourront faire respecter le moratoire qu'avec la collaboration des communautés qui peuvent connaître les contrebandiers et leurs habitudes nocturnes. La meilleure stratégie pour éviter la circulation illégale des armes — comme pour éviter le danger de conflits violents — passe par la création d'un climat de confiance et de coopération entre les autorités et la population civile, de part et d'autre de chaque frontière. Cette collaboration pourrait engendrer une véritable culture de la paix.

La présidence des rencontres intercommunautaires est confiée à un membre de la société civile, une personne âgée respectée pour sa sagesse, comme le veut la coutume. Les autorités politiques prennent part aux rencontres mais ne les président pas. Les officiels des Nations Unies s'impliquent en essayant de

convaincre les communautés et les administrations de chaque État de l'utilité de ces réunions qui donnent une signification réelle au concept de gestion commune des frontières.

7.7 Un Moratoire sur le commerce des armes légères, nouvelle donne pour un espace démocratique partagé

Le concept de gestion commune des espaces frontaliers a pris une nouvelle dimension en 1996, lorsque le Président Konaré a proposé l'idée d'un Moratoire sur le mouvement des armes légères.⁷ Le monde s'est, depuis longtemps, familiarisé avec le désarmement nucléaire qui cherche à éviter un acte de destruction susceptible de tuer des dizaines de milliers de personnes. Le micro-désarmement est une innovation, cherchant des voies pratiques pour s'attaquer au problème des armes légères qui sont responsables, chaque année, de la mort de milliers de personnes. Le Président Konaré, invité d'une conférence à Oslo en avril 1998, a cité le chiffre suivant : 80 % des victimes des armes légères en conflits de guerre ne sont pas des combattants, mais des femmes et des enfants.⁸ Le Moratoire sur les armes légères est une idée nouvelle. Il ne s'agit pas d'un traité ayant force de loi ; c'est plutôt un acte de foi politique par lequel une Nation invite ses voisins à partager une vision commune. Citons l'aide-mémoire qui présenta l'initiative en 1997 :

Le Moratoire proposé est un élément constitutif de la politique de contrôle d'armes. C'est un acte de foi et une manifestation de la volonté politique d'observer pendant une période définie une interdiction officielle de transfert et de fabrication d'armes légères dans l'espace géographique des pays intéressés.

Le samedi 31 octobre 1998 à Abuja, capitale du Nigéria, les 16 Chefs d'État de la CEDEAO ont signé le Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères. Triomphe de la diplomatie malienne, africaine et

⁷ Ce sont des thèmes que l'UNIDIR a repris dans ses programmes africains sur la paix, le micro-désarmement et les mesures pratiques pour le désarmement.

⁸ A. O Konaré : "La proposition de Moratoire sur la circulation des armes légères en Afrique de l'Ouest", in Lodgaard et Ronnfeldt, 1998, p. 17.

onousienne le Moratoire ouest-africain est le premier au monde en son genre, un document de la plus grande importance que nous reproduisons en annexe 2.

L'idée du Moratoire favorisera l'instauration d'une culture de la paix ; elle constitue également un outil pour renforcer la détermination des douaniers et des policiers à lutter contre le flux des armes illégales dans toute la sous-région de l'Afrique occidentale, à condition que les autorités aient le courage politique de l'appliquer. Alors qu'il est bien accueilli par les forces de sécurité et par les populations civiles, le Moratoire a suscité les réserves de certains bataillons d'infanterie, même si les officiers supérieurs ont souvent bien compris qu'une armée forte dépend en premier lieu d'une économie forte et d'un gouvernement stable. L'expérience africaine a démontré que le processus de développement est impossible sans la stabilité politique et un bon système de gouvernement auquel adhère la population. Une armée ne suffit pas pour éviter des agressions de l'extérieur : pour cela il faut de bonnes relations avec les pays voisins et des frontières stables. Pour faire un soldat, il ne suffit pas de lui donner une arme. Un bon soldat — comme un bon policier — a, avant tout, besoin de formation et de discipline, de comprendre son rôle dans une république démocratique, d'une forte motivation et d'un bon salaire. On constate que ces conditions faisaient défaut au Mali sous le régime militaire de Moussa Traoré. Au fur et à mesure que le pays sombrait dans le chaos, la qualité, l'équipement et le moral de l'armée déclinaient.

D'un point de vue politique, le Moratoire est un instrument qui confirme l'autorité politique par rapport à l'institution militaire. C'est un outil budgétaire permettant l'orientation des ressources vers les dépenses prioritaires pour les forces de sécurité, ce qui est plus urgent que les dépenses en armes. Les armées ouest-africaines possèdent des stocks suffisants d'armes et de munitions. La culture du secret — parfois l'héritage d'une formation soviétique — rend très difficile la connaissance de la situation réelle. Il est possible en effet, qu'il existe dans les casernes des stocks d'armes et de munitions tels que le Moratoire n'aura aucun effet sur le niveau des équipements militaires. Même dans les pays où l'état-major des armées estime avoir un nombre insuffisant d'armes légères pour ses soldats, il est préférable d'appliquer le Moratoire car l'importation d'armes pour les forces de sécurité stimule la demande illicite.

L'expérience sahélienne du banditisme prouve que le marché illégal marche "vite et bien". Il est désormais facile pour les contrebandiers de s'équiper avec des armes sophistiquées. "Il faut comprendre", nous a expliqué un Français en 1994, au moment où il y avait une recrudescence de la violence dans le Nord

Mali, “que les revendeurs d’armes cherchent de nouveaux marchés. La guerre est terminée au Tchad ; au Liban et en Afghanistan on n’achète plus comme avant. Une belle petite guerre au Sahara ferait des merveilles pour leur *business*. C’est malheureux, mais c’est comme ça !” Dans l’édition spéciale de la revue onusienne *Désarmement*, éditée pour le 40^e anniversaire de l’ONU, le Nigérian Olu Adeniji écrit :

Les grandes puissances ont réussi à convaincre les autres pays qu’il existe une relation entre la sécurité et les armements : que des armements plus sophistiqués apportent une plus grande sécurité. Aussi ont-elles bloqué, à la fois sur les plans physique et psychologique, les efforts en faveur du désarmement. En tant que collectif d’États souverains, les Nations Unies ne peuvent pousser le progrès au-delà de la volonté de ses membres. Or, le consensus de l’opinion internationale a toujours été favorable au désarmement et ce consensus n’a pas changé. (Adeniji, 1985, p. 13.)

Les États membres des Nations Unies en Afrique de l’Ouest sont favorables au Moratoire, non seulement pour promouvoir le désarmement et une culture de la paix, mais également pour renforcer leurs forces de police et de douanes. Le Moratoire donne un nouveau contenu à la coopération sous-régionale et transfrontalière. Tous les pays d’Afrique ont besoin de concentrer leurs ressources dans la lutte contre la pauvreté. L’ONU prévoit l’éventuelle inclusion dans le calcul annuel par le PNUD de l’Index de développement humain, du nombre d’armes et des dépenses sur les armements de chaque pays. À côté de progrès dans les domaines de l’éducation et de la santé, la gestion de la violence et le gaspillage des ressources aurait une place dans l’analyse de la gestion du pays.⁹

Si nous ne pouvons qu’approuver l’initiative du Moratoire pour réduire le nombre d’armes dans chaque pays, on ne saurait trop insister sur l’importance d’une meilleure formation militaire pour le développement de l’espace démocratique. L’Afrique a vécu des expériences douloureuses dues à l’indiscipline de soldats, des armées africaines, des milices privées et mercenaires, et même de certaines troupes non africaines intervenant dans le cadre d’opérations de maintien ou de restauration de la paix. En l’absence d’une menace d’agression extérieure évidente, le rôle d’une armée républicaine est de

⁹ Ceci ne concerne pas les budgets pour l’entretien des forces armées ou de sécurité, mais seulement les dépenses sur les armes et munitions. Il ne s’agit pas de remettre en cause l’importance d’investir dans les salaires et la formation des forces en uniforme afin qu’elles puissent opérer de façon efficace et disciplinée.

garantir la paix. Une armée peut également — dans des circonstances exceptionnelles — être appelée à assurer le respect de la loi dans un État de droit. Cela signifie que les soldats peuvent, en plus de leurs fonctions ordinaires, assumer un rôle de police. Il est donc nécessaire qu'ils reçoivent une formation appropriée.

La fonction de l'armée ne se limite pas à la simple défense des frontières nationales. Le plus souvent, les soldats opèrent dans un climat de paix et participent à la gestion de l'espace frontière partagé. Cette fonction de consolidation de la paix met en œuvre des principes autres que la violence. Tous les soldats de tous les rangs devraient donc être informés et formés dans le domaine de la paix. Cela comprend nécessairement une instruction concernant les lois civiles du pays, en temps de paix ou en temps de guerre, ainsi que l'étude des règles d'un code de conduite militaire.¹⁰ Les raisons qui sous-tendent l'application d'un Moratoire sur les armes légères feraient naturellement partie de la formation pour toutes les forces militaires et de sécurité.

Le Moratoire seul ne peut arrêter la circulation des armes, mais il peut contribuer à la création d'un climat de paix. Selon les termes du Moratoire, même les forces de l'ordre ne pourront pas aisément importer et faire le commerce des armes. Le Moratoire n'est pas un instrument isolé, les Nations Unies encouragent la création dans chaque pays ouest-africain d'une Commission nationale pour la lutte contre la prolifération des armes légères. Les missions consultatives pourraient reprendre en faveur d'autres pays de la

¹⁰ En annexe 2 nous reproduisons le Code de conduite pour les relations civils-militaires préparé à Bamako depuis la conférence de juillet 1996 avec une participation du PNUD, de l'UNIDIR et du Haut commissariat aux droits de l'homme. Un programme de formation comme nous l'envisageons fournirait la même information à tous les niveaux, avec un approfondissement adapté au niveau d'éducation de chacun. Les niveaux les plus bas ont besoin de brochures simples imprimées dans la langue maternelle, tandis que les officiers doivent avoir une connaissance plus complète de la loi. Il faut inclure parmi les agents de formation, des femmes qui rappelleront aux soldats leur devoir de fils, de mari et de père de famille. La formation devrait aussi comporter un volet d'exercices pratiques concernant les principes fondamentaux de la Convention de Genève (et son Protocole de 1977), la Déclaration des droits de l'homme, la Déclaration africaine sur les droits de l'homme et des peuples, ainsi que la Déclaration et la Convention sur les droits de l'enfant. Il serait par ailleurs souhaitable que les pays voisins réalisent une harmonisation entre leurs lois et la formation des agents chargés de l'application des lois ; et qu'ils créent une obligation mutuelle de partage de renseignements entre les forces de sécurité de part et d'autre de chaque frontière.

sous-région ; des contacts ont été établis avec les pays fournisseurs d'armes, groupés sous l'Arrangement de Wassenaar. Une banque de données sur les armes légères doit être établie et dans le même esprit, l'Agence américaine de contrôle des armes a présenté pendant la Semaine de paix en 1997 à Bamako, une catégorisation provisoire des armes légères ; l'ONU propose un Registre des armes légères en Afrique occidentale. Les rencontres intercommunautaires et transfrontalières se poursuivent, les contrôles aux frontières doivent être renforcés et une formation commune des gardes frontières et des douaniers est envisagée dans le contexte de la doctrine "sécurité d'abord". L'ONU offre ses services pour le ramassage, la supervision et la destruction de ces armes ; déjà le PNUD a mis en place une structure pour appuyer et suivre le Moratoire. Cette structure appelée Programme pour la coordination et l'assistance à la sécurité et au développement (PCASED) avait déjà reçu en 1998 des contributions financières de la part des gouvernements du Mali, de la Norvège,¹⁰ de la Grande Bretagne, du Canada... ainsi que plusieurs promesses verbales.

Avec le Moratoire, l'Afrique de l'Ouest occupe une place d'avant-garde dans le secteur du micro-désarmement. Cette initiative malienne a été si bien accueillie que des discussions sont désormais en cours concernant la possibilité de prendre une initiative similaire en Afrique centrale et méridionale, de même qu'en Amérique orientale.

7.8 La démocratie par l'éducation et les médias

Tout au long de notre analyse du processus de construction et de consolidation de la paix malienne, l'éducation ne cesse d'apparaître comme l'un des éléments les plus importants. Les paragraphes précédents ont abordé l'éducation et la formation des soldats, des gendarmes et des policiers. L'idée d'un code de conduite pour les relations entre civils et militaires évoque la formation des administrateurs, des législateurs, des journalistes, des leaders de la société civile. Le retour de l'autorité de l'État exige, dans l'esprit du président Konaré, la reprise des écoles, avec la réforme et l'amélioration du

¹⁰ Une conférence organisée avec l'appui du PNUD pour développer le Moratoire s'est tenue à Oslo en avril 1998, en présence du Président Konaré. Cette conférence était financée par l'Initiative norvégienne sur les armes légères et l'Institut norvégien des affaires internationales : voir Lodgaard et Ronnfeldt 1998.

système éducatif. Nous avons évoqué ce thème dans les premières sections du chapitre 6 où nous avons insisté sur une réhabilitation des traditions participatives de gouvernement et de résolution des conflits.

Dans son allocution d'ouverture à la première Semaine de la paix en mars 1997 à Bamako, le Directeur général de l'UNESCO, Federico Mayor a affirmé :

Nous avons le devoir de contribuer à l'éducation en tenant compte des spécificités de chaque pays. Aujourd'hui, l'éducation n'est pas seulement un vecteur de transmission de connaissances théoriques. Elle concerne aussi les valeurs : celles qui se réfèrent à la paix, aux droits de l'homme et à la démocratie. L'éducation... doit permettre 'd'apprendre à vivre ensemble'. Elle doit enseigner les valeurs de tolérance, de respect de l'autre, de partage. Elle doit favoriser l'esprit de dialogue, la non-violence et l'ouverture aux autres. ...Cependant, l'éducation à la paix n'est pas seulement l'affaire d'une partie de la société. Elle requiert la participation de tous les acteurs... (Mayor, 1997, p. 7.)

Et Mayor de poursuivre en citant les acteurs clés : les enseignants, la jeunesse, les femmes, les élus, les médias... Ensuite, il condamna violemment l'exploitation des médias pour la promotion des haines raciales, ethniques ou religieuses, affirmant que l'UNESCO "accorde une importance capitale à la formation de journalistes dans l'optique de la sensibilisation et l'éducation des populations à la paix".

La communication a toujours constitué un des points faibles des États africains. L'Afrique apparaît constamment dans les médias internationaux sous un jour peu favorable. On n'en présente généralement que les conflits ou la famine. Cela paraît curieux, vu l'influence du continent sur le plan culturel et surtout dans la musique, moyen de communication exceptionnel. Le jazz, le blues, le gospel, le reggae, les rythmes latino-américains sont tous d'inspiration africaine, et la musique populaire occidentale en est un dérivé. L'Afrique sait donc parler aux peuples et les toucher dans leur âme. Dans le domaine des médias et des technologies de la communication, cependant, les Africains n'ont pas su percer.

L'infrastructure africaine des télécommunications est pauvre et 90 % des téléphones africains se trouvent en Afrique du Sud.¹¹ Jusque dans les années 90,

¹¹ Dans une communication présentée à Genève en novembre 1996, devant la Conférence inaugurée par le président malien sur "L'Afrique et les Nouvelles Technologies de la Communication", le Directeur général de l'UIT a cité quelques statistiques révélatrices : des 680.000 téléphones cellulaires recensés en Afrique en 1995, 580.000 se trouvaient en Afrique du Sud. L'Afrique du Nord et l'Afrique sub-saharienne partageraient à part égale le petit nombre

le système téléphonique malien était pratiquement inexistant en dehors de Bamako, la capitale. Dans les années 1980, personne n'utilisait le réseau téléphonique à l'intérieur de la ville de Gao : et pour cause, il était tout à fait inopérant. À l'époque, il était hors de question d'imaginer un lien téléphonique entre Gao et Bamako. Depuis l'avènement de la démocratie, les autorités maliennes ont beaucoup fait pour désenclaver les régions du Nord par l'installation d'un réseau téléphonique performant ; si les connexions à Gao et Kidal restent aléatoires pendant les grosses chaleurs, aujourd'hui il est possible de téléphoner partout dans le monde à partir du bureau de poste de Tombouctou.

L'écosystème fragile et les aléas de la pluviométrie font que les régions au nord de la ligne Kayes—Labesanga abritent les populations les plus isolées et les plus démunies du Mali. Comme nous le faisait remarquer un général malien : "Ce sont les problèmes économiques qui ont donné l'impression aux gens du Nord qu'ils étaient exclus." L'outil le plus précieux pour désenclaver ces zones et pour stimuler une activité économique plus intense est sans aucun doute le téléphone. L'État-parti unique ne permettait qu'une seule ligne téléphonique dans la plupart des arrondissements desservis, une ligne qui était réservée à l'utilisation exclusive de l'administrateur et de ses amis. Or, chaque communauté villageoise a besoin d'une liaison téléphonique avec l'extérieur. Il faut plusieurs postes téléphoniques dans chaque village, chacun équipé d'un panneau solaire qui génère des revenus pour l'opérateur. L'Afrique doit pouvoir accéder aux nouvelles technologies. Les satellites évitent d'avoir à installer des centaines de milliers de kilomètres de fils téléphoniques, qui étaient volés par des chameliers de passage tandis que les poteaux téléphoniques étaient transformés en clôtures pour les jardins maraîchers. La banalisation du téléphone permettra la dynamisation de l'économie malienne. Les communications stimuleront une plus grande circulation des produits et des idées, l'économie nationale et l'unité nationale en seront renforcées.

Avant 1991, l'accès aux ondes radiophoniques était contrôlé par les militaires. L'accès est devenu plus facile : de nos jours de nombreux ONG et projets techniques disposent d'un système de communication, ce qui facilite leur travail et améliore les conditions de vie et le moral des salariés en poste dans des zones isolées comme Ménaka, Tessalit, Faguibine, Gourma Rharous

restant. Il paraît qu'il y a plus de téléphones en Thaïlande qu'il n'y en a sur tout le continent africain (Tarjanne, 1996).

et Youvarou, quand ils savent qu'ils peuvent contacter leurs collègues et superviseurs, leurs fournisseurs ou leurs familles en cas de besoin.

Le problème des communications a souvent été soulevé, tout au long des recherches menées par les auteurs ; il faut en particulier examiner le rôle de l'information dans une société pluraliste. Ce n'est pas par la presse écrite que les Maliens peuvent s'informer. La presse libre en Afrique est faible, tant en informations qu'en analyses. Nous avons décrit au chapitre 4.2 l'incapacité des autorités maliennes à expliquer leurs stratégies de négociation pour la paix et leur exclusion dans le traitement des informations fait par les médias européens. C'est un problème commun à toute l'Afrique. Lors de nos discussions avec les donateurs occidentaux concernant la relance de l'économie au Nord Mali, nous entendons souvent cette observation : "l'argent est donné aux pays dont les problèmes font la une sur CNN..." — ce qui en dit long sur la qualité des analyses politiques dans les cabinets ministériels en Occident où le paysan sahélien n'aura pas de bulletin de vote aux prochaines élections.

Nous n'aspérons pas au "nouvel ordre de l'information" de l'UNESCO, qui visait à remplacer la "presse libre" par une information contrôlée par les gouvernements. La PANA (Agence panafricaine d'information) n'a pas réussi à s'imposer jusqu'ici parce que l'approche bureaucratique de la gestion des informations n'attire ni les lecteurs ni les auditeurs. L'information doit être partagée et non cachée. La "presse libre" de l'Afrique francophone (ce qui, bien entendu, ne signifie pas "libre de manipulations", mais seulement "libre par rapport au gouvernement") a peu d'expérience et peu de moyens. En Afrique, continent de l'oral par excellence, l'écrit est rarement primé et souvent réprimé. Au Mali, le premier journal indépendant a été publié en 1990 aux éditions Jamana fondées par Alpha Oumar Konaré. La majorité des autres journaux n'ont vu le jour qu'après la chute de Moussa Traoré en 1991. Leur survie dépend non pas de la qualité de leur information, mais de la volonté de ceux qui les financent. On peut estimer à environ 5 % de la population malienne (habitant presque tous à Bamako), ceux qui lisent les journaux francophones de la presse libre malienne.

En tant que "partie intégrante de l'infrastructure nationale de développement" (notre argument au chapitre 7.2), les agences des Nations Unies pourraient jouer un rôle actif dans la perception nationale du partage de l'information. Au Mali, la FAO et le PNUD ont créé une unité indépendante de production de films qui a très bien réussi. Le CESPAS trouve des clients dans le secteur public, privé commercial et social indépendant. La FAO a une longue

expérience dans la diffusion de l'information, une expérience que le PNUD, aujourd'hui, pourrait mettre au service de la démocratie.

Si la portée de la presse écrite est limitée, le Mali a développé depuis 1990 le plus grand réseau africain de radiodiffusion au niveau local et rural. Ce progrès pour le partage de l'information est dû aux ONG et aux entrepreneurs privés, encouragés par le gouvernement démocratique. Les radios rurales connaissent un grand succès auprès des populations qui participent désormais au débat local et national sur la santé et l'éducation, le commerce et la fixation des prix, la justice et le système foncier. Le réseau de radios rurales reste néanmoins vulnérable sur deux fronts : financier et politique. Les annonceurs n'existent pas qui pourraient entretenir les coûts des radios privées. La plupart de la centaine de stations-radios maliennes qui subsistent en 1999 sont minuscules. Les animateurs sont souvent bénévoles. Il n'y a pas de quoi alimenter un fonds d'amortissement pour remplacer l'équipement vieillissant, même si la direction maîtrisait l'idée ambitieuse d'une planification à long terme. Leur agenda est la survie au jour le jour.

L'ONU pourrait protéger et élargir ce réseau radio en langues locales. Notre description de la radio locale de Gossi au chapitre 6.3, illustre l'utilité et la fragilité d'une radio locale. Il faut veiller à ce que cette précieuse ressource en faveur de l'éducation et de la démocratie ne disparaisse. Au contraire, nous croyons qu'une véritable stratégie de communication devrait se développer autour de chaque marché hebdomadaire. Les stations et radios locales devront recevoir constamment de nouvelles cassettes de qualité professionnelle et en langues nationales, traitant de l'éducation civique, de la bonne gouvernance, des organisations de la société civile, des innovations économiques et sociales, de la résolution de conflits et des composantes du capital social.

Les journalistes devraient bénéficier d'une formation participative pour améliorer leurs méthodes d'entretien, et amener de plus en plus de gens à s'exprimer sur les ondes dans leur propre langue. Même si elles ne peuvent pas émettre chaque jour ni tout au long de la journée, les stations locales pourraient recevoir un encouragement pour fonctionner sans interruption pendant les trois jours de marché, quand un maximum de gens sont rassemblés et ont le temps de rester à l'écoute. En effet, la veille, les commerçants arrivent et montent leurs étals ; le jour même, des milliers de personnes viennent s'approvisionner et par-dessus tout glaner des informations ; le troisième jour ils se reposent, avant de rentrer chez eux. Au Nord Mali, les distances sont trop considérables pour qu'une radio en langue locale puisse toucher l'ensemble de la population.

La concentration sur le marché hebdomadaire permettrait d'atteindre la plus grande audience possible avec des moyens limités. Il faut toutefois reconnaître que la majorité de ces voyageurs sont des hommes et que par conséquent cette stratégie laisse de côté la majorité composée de femmes et d'enfants. Plus il y aura de moyens consacrés aux radios rurales, moins les Maliens seront exclus des échanges d'informations.¹⁴

Sans l'appui impartial de l'ONU, le risque est grand que les radios locales soient reprises par des groupes religieux ou politiques nantis. Les petites stations couvrent un rayon de 10-15 km. Les plus grandes peuvent émettre sur des distances de 50-150 km, se servant de panneaux solaires comme source d'énergie. \$ 20.000 peuvent équiper une radio. Si l'équipement était standardisé, des techniciens formés pourraient utiliser des pièces de rechange de seconde main, recycler les émetteurs... L'ONG française PANOS s'est distinguée par son travail avec les journalistes, pour qu'ils s'organisent, suivent des formations et agissent ensemble. La radio est un domaine différent. La coordination d'une centaine de stations à travers tout le territoire national malien nécessite un appui technique et des moyens financiers, mais aussi un soutien politique et des niveaux d'expertise qui semblent plus correspondre à la dimension du PNUD et de l'UNESCO qu'à celle plus modeste d'une ONG. En apportant au réseau radio le poids de l'ONU, le PNUD se mettrait en position de protéger et de faire fructifier l'un des piliers de la démocratie et du développement humain durable.

Il y a aussi un grand effort à déployer du côté des autorités politiques et administratives pour leur apprendre à collaborer avec les médias. Un bon journaliste doit vérifier la source de ses informations. Mais auprès de qui ? Les gouvernements africains ont rarement accepté de travailler avec la presse. Les ministres redoutent de rencontrer les journalistes et les conférences de presse sont superficielles. La confiance mutuelle entre les politiciens et les correspondants professionnels n'existe pas. Le syndrome de l'État-parti unique

¹⁴ Le PDG de l'entreprise Worldspace, l'Éthiopien-Américain Noah Samara, annonce pour la fin 1998 plus de 100 stations radios digitales africaines grâce au satellite *Afristar*. Celui-ci permettra de présenter des actualités dans certaines langues régionales africaines, mais ne pourra en aucun cas remplacer les radios rurales locales dont il est question au Mali.

subsiste.¹⁶ Après le Conseil des Ministres qui a lieu à Bamako le mercredi, il n'y a aucune communication officielle des décisions prises. La conférence de presse officielle ne se tient que 24 heures plus tard. Elle est froide et impersonnelle. Les communiqués sont laconiques. Même l'approche pionnière de certains porte-parole du Gouvernement comme Bakary Konimba Traoré et Adama Samassékou n'a pas changé les réactions des journalistes. Bakary a été le premier responsable malien à traiter l'information comme moyen de communication et non comme fonction bureaucratique.¹⁷ Mais le journal télévisé du jeudi soir sur l'ORTM¹⁸ est toujours animé par des présentateurs qui se comportent comme les soviétiques, lisant des communiqués officiels à peine compréhensibles, composés de jargon technique et d'acronymes révélateurs de la "langue de bois" qui entoure encore l'information.

Les Nations Unies pourraient jouer un rôle important dans le domaine de la communication. Nous avons proposé (dans le chapitre 6.3) une implication de l'UNESCO dans la promotion d'une perception africaine de l'histoire dans les écoles et la société dans son ensemble. Une telle approche innovatrice renforcera la confiance de la population en l'État-nation, une confiance fondée sur la valorisation éducative des langues maternelles et sur la gestion décentralisée avec la participation des parents d'élèves. Le Gouvernement incite le PNUD à assumer un rôle de coordination des donateurs dans le Nord, fonction essentiellement diplomatique. Nous proposons que l'ONU étende son rôle de coordination aux ONG et à la société civile et leur permette de sortir du carcan diplomatique. Ce contexte permettrait à l'UNESCO et à l'UNICEF de promouvoir activement de nouveaux modèles d'éducation et de communication qui aideraient le Mali à réécrire son histoire et qui redonneraient la primauté

¹⁶ Adam Thiam de *Tarik-Hebdo*, ancien éditeur du journal *Le Républicain* a observé, que le paysage politique est entièrement composé de partis uniques. Chaque petite subdivision de parti se comporte comme un parti unique. Nous y trouvons une variante du simulacre de multipartisme qui existait dans l'ex-Zaïre et qui était connu sous le nom de multi-mobutuisme.

¹⁷ Innovation importante, Ibrahim Boubacar Keita est le Premier Ministre qui a compris que le rôle du Ministre de l'information (qui s'occupe de la gestion de la radio étatique, des postes et des télécommunications) ne doit pas se confondre avec celui du porte-parole du Gouvernement : d'autant plus que la voie hiérarchique crée un conflit d'intérêt, à chaque fois que les journalistes des organes d'État doivent interroger leur patron le Ministre de l'information. La tâche du porte-parole requiert des qualités politiques qui n'ont rien à voir avec la gestion d'un ministère technique.

¹⁸ Office de la radio et de la télévision du Mali, réseau étatique.

aux traditions africaines pour la résolution des conflits et la construction d'une culture de paix. L'UNICEF au Mali a déjà développé un partenariat avec la société civile par son appui aux centres de santé communautaires. La Banque Mondiale suit une direction similaire dans le domaine de la santé, et avec des subventions aux ONG. C'est la coopération novatrice entre agences des Nations Unies et les départements du Gouvernement malien, qui a fait triompher la Flamme de la paix. Elle a favorisé la communication entre le Mali et le reste du monde, entre les civils et les forces de sécurité et même au sein de l'armée. Les Nations Unies pourraient obtenir un succès comparable par l'application des techniques de communication à la paix et à l'éducation, à la démocratie et au développement.

En 1991-1992, l'ONU avait adopté un profil trop discret face à la lutte pour la paix et la démocratie au Mali. Cependant l'organisation a servi de terrain d'entraînement à quelques uns des démocrates maliens les plus remarquables. Certains se sont exilés mais beaucoup de Maliens ont choisi de rester servir leur pays en évitant de travailler pour le régime militaire. Les femmes se sont le plus impliquées. Ainsi Maïmouna Ba du PNUD Bamako était Ministre de l'agriculture dans le Gouvernement de transition et Fatou Haïdara du BIT est l'une des quatre ministres ayant servi dans tous les gouvernements de la III^e République depuis le 8 juin 1992 (à la rédaction du présent document fin 1998, elle est Ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat).

Après la révolution de 1991, certains cadres des Nations Unies sont rentrés au pays pour contribuer à la construction de la paix et de la démocratie. Soumana Sacko a quitté son poste au PNUD Bangui pour devenir Premier ministre de la transition. Il avait été le meilleur Ministre des finances de Moussa Traoré, écarté parce que trop efficace et trop honnête. Ousmane Sy du PNUD a été chargé du programme de décentralisation. Baba Akhib Haidara est revenu de l'UNESCO pour accepter le poste délicat de Délégué pour le Nord en 1991. Il a été candidat à la présidence de l'US-RDA aux élections de 1992, nommé Ministre de l'éducation dans le premier gouvernement de la III^e République. Son concurrent aux élections, Tiéoulé Konaté du GATT, fut battu par Alpha Oumar Konaré au deuxième tour.¹⁹ Tiéblé Dramé, Ministre des affaires

¹⁹ Tiéoulé était le fils de feu Momodou Konaté, Fondateur de l'US-RDA et Vice-Président de l'Assemblée nationale française. L'US-RDA s'est scindée en deux. Tiéoulé, fondateur du parti politique BDIA, est mort tragiquement dans un accident de la circulation en 1994.

étrangères de la transition, avait été réfugié politique à Londres où il travaillait à Amnesty International. En 1992, les Nations Unies l'ont envoyé en Haïti, et plus tard au Burundi pour participer aux négociations sur la paix. Mais Tiéblé n'a pas quitté la scène politique de son pays. Il a fondé le journal *Le Républicain*, et a été associé à la création de deux partis politiques : le CNID et plus tard le Parena dont il est actuellement l'un des représentants à l'Assemblée nationale.

En dépit de cette contribution remarquable à la démocratie malienne, l'ONU n'a pas pris une position vigoureuse en faveur de la démocratie, bien que cela paraisse être la condition préalable à un développement humain durable. Le Représentant résident au moment de la révolution, puis de la transition au Mali — le regretté Kya Kayisire Gitera — était lui-même un défenseur éloquent de la démocratie, actif dans la lutte politique au Rwanda. Cependant, l'institution du PNUD est restée muette devant la pauvreté et la marginalisation du Nord Mali, cela au moment même où le Pacte national offrait de réelles opportunités de paix. Après trente ans à travailler à la demande quasi exclusive des ministères, il serait temps pour le PNUD et les autres institutions spécialisées de changer de méthode. Ils doivent encourager la communication entre les citoyens. Il leur faut une collaboration directe avec les institutions de la société civile (nous avons ébauché une approche dans le chapitre 6.6 ainsi qu'à l'annexe 4). Le Coordonnateur résident des Nations Unies reconnaît lui-même que les structures de développement du Mali ont changé, et qu'avec l'instauration de la démocratie décentralisée il y a de nouvelles occasions d'œuvrer au niveau des communautés de base.

La démocratisation de la vie politique et sociale au cours des cinq dernières années semble avoir directement renforcé la capacité de la classe politique, la classe militaire, ainsi que la société civile, pour s'occuper de la rébellion et s'engager dans un processus de paix réussi avec les groupes armés. Il semble que le Mali connaisse un consensus réel de décentralisation ; cela a été influencé par la rébellion qui a mis en évidence le besoin des populations du Nord de prendre une plus grande part dans leur destinée. Il semble maintenant bien accepté que la diffusion du pouvoir dans la société civile renforce et stabilise la nation. ... il y a eu une main-levée manifeste de la lourdeur du pouvoir central, de manière à ce que ceux directement concernés et souffrant du conflit puissent se réunir et trouver un *modus vivendi*... Dans le processus de réconciliation, il semble que, particulièrement au sommet et à la base, les acteurs aient été capables de puiser dans la grande réserve du capital social qui existe sûrement au Mali, et qui constitue l'une des plus grandes forces de ce pays. (Rose, 1996, p. 1 et 2.)

7.9 Le HCR et l'UNICEF dans l'urgence et la réconciliation : vers la consolidation de la paix

Le problème de la souveraineté nationale montre bien les difficultés diplomatiques auxquelles est confronté le Haut commissariat pour les réfugiés. Il est impossible de les ignorer. Au cours des dernières années, le HCR est devenu plus actif, intervenant dans des États déchirés par la guerre, essayant de fournir une assistance aux populations déplacées à l'intérieur. Ces innovations dans le cadre de l'assistance humanitaire sont positives mais il faut reconnaître qu'elles peuvent parfois causer des difficultés diplomatiques au HCR et à son personnel. Souvent les pays bénéficiaires ne sont pas favorables au retour de leurs réfugiés, redoutant de perdre les avantages financiers liés aux camps du HCR et les fournitures en vivres. D'autre part, les réfugiés doivent rentrer chez eux le plus rapidement possible, sinon la construction et la consolidation de la paix restent éphémères. Il convient d'interpréter le mandat du HCR avec flexibilité, de façon à y inclure la réinstallation des réfugiés dans leur propre pays. Cela amènera le HCR à collaborer de plus en plus avec le PNUD et les autres agences de développement. Cela a été le cas au Mali en 1996-1999. En préparant les sites de réinstallation et en creusant les puits, le HCR a récupéré une partie de la crédibilité qu'il avait perdue à cause de son inaction, frayant la voie aux ONG de développement au Nord Mali. Ce rôle avait été dévolu à l'UNICEF suite à la sécheresse de 1984.

Si le HCR paraît parfois réticent à s'immiscer dans la relance des économies déchirées par la guerre, ce serait peut-être dû à une interprétation trop étroite de son mandat par certains officiels. Il existe parfois des tensions entre agences bilatérales ou multilatérales qui ne peuvent qu'être préjudiciables à une collaboration franche sur le terrain. Il ne suffit pas d'arrêter la violence à court terme. Ayant construit la paix, il faut nécessairement travailler à sa consolidation, ce qui oblige chaque agence à envisager une paix durable, donc un développement durable dépassant le court terme. Le HCR devrait renforcer sa politique de terrain pour promouvoir une collaboration systématique avec le PNUD et d'autres agences, ainsi que le transfert cohérent de ses activités d'aide d'urgence aux agences de développement. À cet égard, certaines ONG comme MsF, MdM et la Croix-Rouge ont été considérées coupables. Le CICR réalisa après l'échec de la paix en 1992 qu'il ne suffisait pas de mettre fin à un conflit. Son délégué revint en 1994, alors que les violences reprenaient, face à l'incapacité de l'armée malienne et de la communauté des donateurs à

consolider les acquis du Pacte national. Le CICR a changé d'approche et c'est tout à son honneur. Il se consacre actuellement à la consolidation de la paix (ce que nous avons vu au chapitre 4.2).

L'irruption soudaine d'agences d'aide d'urgence comme Médecins sans frontières et Médecins du monde est bien accueillie par les réfugiés en détresse et elle fait la une de la presse occidentale. Mais il faut se demander si leurs actions sont adaptées à la situation, quand elles disparaissent aussi soudainement qu'elles étaient apparues. La consolidation de la paix demande plus que des interventions médiatisées. Afin d'assurer que l'aide d'urgence génère un développement durable, que l'instauration de la paix soit suivie de sa consolidation, le HCR, l'UNICEF, le PAM et les ONG devraient s'engager dans une approche de collaboration avec l'ensemble des agences bilatérales et onusiennes. Le Coordonnateur résident des Nations Unies pourrait fournir une orientation dans ce sens.²⁰

La consolidation de la paix nécessite une réconciliation entre les communautés et une guérison des blessures de guerre. La plus grande souffrance en cas de conflit armé n'est pas celle subie par les combattants, mais celle endurée par la population civile. Quelle que soit leur appartenance ethnique ou religieuse, les femmes et les enfants sont toujours touchés par les conflits. La consolidation de la paix doit donc comporter une assistance aux femmes et aux enfants victimes des violences. Confrontés à cette réalité, nous attendons de voir une collaboration franche entre le HCR et l'UNICEF, tant au Mali que dans tout pays où sévit un conflit armé. En particulier il convient de chercher les associations féminines et de les appuyer dans les efforts de réhabilitation des victimes, de guérison de blessures sociales et familiales. L'analyse du capital social au chapitre 1.4 fait ressortir la place irremplaçable de la femme dans la communauté malienne. L'UNICEF paraît comme le partenaire onusien naturel pour renforcer l'élément féminin dans la consolidation de la paix.

Le Mali a eu la chance d'échapper à toutes les horreurs d'une guerre civile. Il n'y a pas d'enfants soldats au Mali ! Certes des atrocités ont été commises, mais il n'y a jamais eu de politique de répression par le viol, ni de nettoyage

²⁰ Cette idée n'est pas exclusive aux Nations Unies, bien que cette étude soit focalisée sur le rôle de l'ONU. Le Délégué de l'Union européenne aurait tout autant la capacité de jouer un rôle de leader s'il pouvait, par exemple, convaincre les ambassadeurs de l'EU de l'appuyer dans ce sens.

ethnique. Le succès malien vient précisément du fait que la guerre civile a été évitée. Mais il y a eu beaucoup de blessés civils. Les années de rupture et de violence ont marqué des milliers de victimes : les femmes qui ont perdu leurs maris et leurs fils, les enfants orphelins dont certains ont vu leurs pères tués devant leurs yeux. Tous les enfants du Nord Mali ont connu les affres de la violence.

Comment soigner les blessures aujourd'hui, pour assurer le maintien de la paix de demain ? L'analyse historique du conflit montre que les violences de 1990-1995 ont leurs racines dans l'amertume héritée des années 1960 et même avant. Il faut tout faire pour éviter que les enfants des années 1990 ne soient tentés un jour de venger leurs parents. Il faut que les blessures psychologiques du conflit au Nord Mali se cicatrisent. Les agences de l'ONU devront suivre une stratégie dans ce sens. En mobilisant les femmes pour soigner les blessures sociales et psychologiques et en faisant ressortir les valeurs culturelles africaines inhérentes au capital social, l'ONU pourra construire les bases d'une cohabitation paisible.

Un proverbe peut dire bien que "les dents et la langue cohabitent en permanence, ce qui n'empêche pas les dents de mordre la langue". Il faudra fournir l'occasion aux enfants qui ont connu la violence, de débattre de la nature de la violence pour favoriser une véritable cicatrisation des blessures par une thérapie de groupe. Les femmes ont tout autant besoin que les enfants d'être secourues — les veuves de soldats autant que les veuves de rebelles ou de civiles. Qui saurait mieux initier un tel processus, si ce n'est l'UNICEF en partenariat avec les organisations féminines de la société civile ?

Nous sommes persuadés que ce processus de guérison sera facilité par la réussite de la décentralisation politique proposée par le gouvernement malien. Il dépend aussi de la relance de l'économie au Nord Mali et de la réintégration des réfugiés : une exigence politique qui — même en 1998 — n'est pas totalement accomplie. La réintégration des réfugiés ouvrira la voie à la réconciliation, mais les problèmes sociaux et psychologiques restent. Il y a encore beaucoup à faire. C'est la société civile qui a négocié la fin du conflit, et c'est grâce à la société civile que les jeunes pourront exprimer leurs désirs et travailler à leur réalisation. Il est donc logique de terminer cette étude par la question de la collaboration entre les agences des Nations Unies et les institutions de la société civile.

7.10 La création d'un partenariat au développement entre les Nations Unies et la société civile

Le cas malien montre que la paix se construit par les ressources internes de la société. Ce sont les mêmes ressources qu'il faut mobiliser pour la consolidation de la paix, pour la réconciliation et le développement. Il faut faire confiance pour cela aux diverses composantes de la société en évolution et aux leaders, aussi bien traditionnels que modernes, de la société civile.

À la lumière de l'expérience au Mali, il paraît y avoir une possibilité pour le PNUD et pour les autres agences de développement de collaborer plus étroitement avec les ONG et la société civile, en parallèle avec leurs programmes sectoriels et ministériels. Pour travailler avec la société civile, il faudra élaborer de nouvelles stratégies de partenariat avec les bailleurs de fonds. Il convient d'écartier les financements à court terme, qui détruisent la continuité des efforts de développement et empêchent les ONG africaines d'être des institutions cohérentes de développement. Il faut exclure tout projet de moins de trois ans. Les agences des Nations Unies devront développer des partenariats à long terme avec certains acteurs principaux de la société civile afin qu'il y ait un réel échange d'expériences et un engagement mutuel. Il faut dépasser les relations de dépendance inhérentes aux financements à court terme.

Une distinction a été faite au chapitre 4, entre les leaders de la société civile traditionnelle et ceux des organisations non gouvernementales modernes dont le plus grand nombre siège dans les zones urbaines. La société civile a été définie comme apolitique dans le sens de la lutte pour le pouvoir ; mais le processus démocratique et la décentralisation conduiront beaucoup de leaders (traditionnels en particulier) vers l'arène politique. Tout en respectant l'évolution spécifique à chaque pays, l'ONU doit garder ses distances vis-à-vis du jeu politique. Dans ce sens, il semble qu'un partenariat à long terme avec certaines organisations sélectionnées permettrait aux agences de l'ONU de mieux connaître les leaders à la base et de se familiariser avec les nouvelles politiques de développement. Un engagement de l'ONU à long terme dans le partenariat avec la société civile transformerait les ONG et associations émergentes en institutions apolitiques, fortes et indépendantes.

Un tel partenariat pourrait aussi surmonter les problèmes comptables qui, par le passé, ont causé bien des déceptions aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.... et en même temps aux associations africaines qui comprennent souvent mal les exigences des étrangers. Nous préférons des subventions

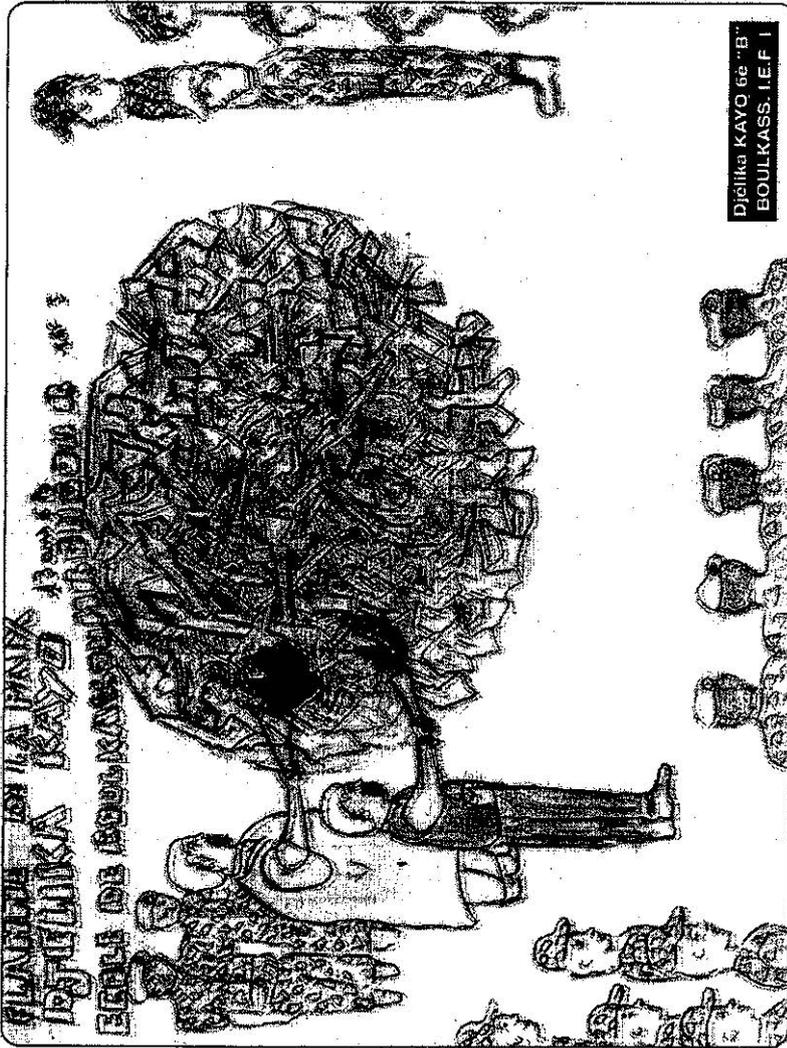
modestes mais régulières pour couvrir les salaires et les coûts des organisateurs communautaires. En contrepartie, ceux-ci devront mobiliser des ressources locales : épargne et crédits, prêts des banques commerciales, dons et contributions volontaires, efforts collectifs... Une telle mobilisation justifiera un appui continu, tout en réduisant la dépendance envers les financements extérieurs et les problèmes de comptabilité. Les exigences comptables servent à imposer la domination de la culture écrite et étrangère : mais on peut envisager d'autres solutions. Le projet FAR-Nord (décrit dans le chapitre 4.5) a été conçu sur la base d'une gestion simplifiée et la mobilisation des ressources locales : il a si bien fonctionné, qu'il a été déterminant pour la construction de la paix.

Un partenariat établi suivant ces principes (c'est-à-dire environ sept à dix ans), encouragerait les ONG locales à moins se concentrer sur la satisfaction des donateurs et plus sur le développement des régions pauvres. Cela renverserait le modèle actuel des projets qui oblige les ONG maliennes à se baser à Bamako, près des bailleurs de fonds, alors que certaines d'entre elles aimeraient se consacrer entièrement à leurs régions d'origine. Mettre un nouvel accent sur la mobilisation des ressources locales permettrait de se conformer à la philosophie de la décentralisation et de confirmer le rôle des ONG comme partenaires sur le terrain des collectivités décentralisées. Avec un appui adapté au terrain, les ONG auront un grand rôle à jouer pour réussir la politique gouvernementale de la décentralisation au Mali.

L'engagement à leurs côtés des agences spécialisées de l'ONU les encouragerait à devenir une partie de l'infrastructure du développement local, même dans les régions éloignées de la capitale. Comme par ailleurs, les partenaires financiers deviendraient plus sensibles aux problèmes de développement à la base : moins dominés par les conférences et les perceptions des citoyens dans les ministères, plus à même de comprendre les réalités d'un développement décentralisé. Nous proposons la suppression des dépenses pour la représentation. Cette pratique est aujourd'hui dépassée à cause des télécopies et du courrier électronique. Ces sommes pourraient être réinvesties dans la communication avec les communautés décentralisées éloignées de la capitale. Plus les agences spécialisées des Nations Unies s'investiront dans les communautés et la société civile, plus elles sauront élaborer des stratégies adaptées à la lutte contre la pauvreté. Les racines du conflit armé au Nord Mali se trouvent dans la marginalisation et l'enclavement. Le Nord Mali a été négligé dans le passé. Si cette région parvient à stimuler l'émergence d'un modèle de

développement fondé sur le partenariat entre le gouvernement, les agences de développement et les organisations de la société civile, la Paix de Tombouctou aura permis un nouveau départ vers un meilleur avenir.

Ce dernier chapitre constitue un récapitulatif des faits marquants de la construction de la paix au Mali. Nous avons essayé d'en tirer des leçons qui pourraient déterminer l'action des Nations Unies et celle des donateurs au-delà du Mali, dans toute l'Afrique occidentale. Nous nous sommes arrêtés sur le rôle des Nations Unies comme partenaire du Gouvernement et de la société civile. Les institutions onusiennes ne doivent pas simplement être au service des ministères techniques. Elles doivent s'intégrer pleinement dans les infrastructures de développement actives sur le terrain. Nous avons cité des leaders politiques maliens qui demandent aux institutions spécialisées de l'ONU de prendre plus d'initiatives et nous avons indiqué des secteurs tels que l'éducation et les télécommunications pour lesquels la neutralité des Nations Unies permettraient d'initier des politiques novatrices. Au-delà de la prise de décisions à la base, nous proposons que les Nations Unies aient un rôle de coordination et de leader pour la société civile, en faveur de la gouvernance démocratique, de la prévention et de la résolution des conflits. Ces éléments sont apparus lors de l'expérience malienne comme les conditions préalables à un développement humain durable. Un autre rôle qui pourrait être dévolu aux Nations Unies est de faciliter la collaboration inter-étatique, notamment pour le contrôle des trafics illégaux d'armes légères. La construction de la paix ne peut se résumer à un ensemble de politiques nationales. Les conflits ont souvent des origines transfrontalières et les mouvements de population affectent toujours les États voisins. La construction de la paix au Mali a donné naissance à plusieurs actions diplomatiques ainsi qu'à des initiatives pour le développement dans la sous-région. Prises ensemble, celles-ci pourraient fournir un nouveau cadre d'action à la diplomatie préventive.



Djélila Kayo de Boulkassoumbougou a dessiné les deux Présidents Konaré et Rawlings qui mettent la torche pour allumer la Flamme de la paix à Tombouctou, le 27 mars 1996.

Annexes

Annexe 1

Carte des rencontres intercommunautaires de 1995-1996

Nous présentons ci-dessous la liste des rencontres de la société civile traditionnelle et moderne initiées et partiellement financées par le Commissariat au Nord, l'AEN et le programme FAR-Nord. Cette liste a été préparée par Kare Lode (1996, annexes 6.6 et 6.2). La Carte A présente la partie sud-ouest du Nord Mali avec la ville de Tombouctou et le Gourma au sud de la Boucle du Niger. La Carte B recense les rencontres qui ont eu lieu dans le Haoussa au nord du fleuve, dans les régions de Gao et de Kidal. De nombreuses réunions ont eu lieu en dehors de programme FAR-Nord (voir chapitre 4.5).

Place	Cercle/Région	Date	Appui en FCFA
<i>Réunions appuyées par l'AEN :</i>			
01. Bambara M	Gourma	14-15/10/95	2.500.000
02. Gossi	Gourma	20-21/10/95	1.000.000
03. Madiakoy	Gourma	30-31/10/95	1.000.000
04. Bahondo	Bourem	10-11/11/95	1.200.000
05. Gabero	Gao	17-18/11/95	2.000.000
06. Hamman Koira	Bourem	16-17/12/95	1.000.000
07. Tin Aouker	Gao	20-22/11/95	1.650.000
08. Almoustarat	Bourem	25-26/11/95	1.500.000
09. Agharous	Kidal	10-11/12/95	1.650.000
10. Amasrakad	Gao	23-24/12/95	1.600.000
11. Anou Zigrène	Menaka	13-14/01/96	1.300.000
12. Tin Kar	Kidal	15-16/01/96	2.000.000
Total AEN			18.400.000

Réunion financée par l'AEN et par les Allemands :

13. Talataye	Ansongo	27-28.12.95	1.800.000 ¹
--------------	---------	-------------	------------------------

Réunions financées par le FAR-Nord :

14. Inazzar	Gao	05-06/01/96	1.000.000
15. Tedjerert	Menaka	09-10/01/96	1.500.000
16. Ber	Tombouctou	15-16/01/96	1.500.000
17. Ouatagouna	Ansongo	20-21/01/96	1.500.000
18. Aguelhok	Kidal	05-06/03/96	1.000.000
19. Diré	Diré	05-06/02/96	2.500.000
20. Ibiket	Bourem	05-06/02/96	2.000.000
21. Iminass	Gao	02-03/03/96	1.500.000
22. Tinahama	Ansongo	10-11/02/96	1.500.000
23. Djébock	Gao	27-28/02/96	1.500.000
24. Tiderméné	Menaka	21-22/02/96	1.500.000
25. Hamakouladji	Gao	25-26/02/96	1.500.000
26. Dofana	Niafunke	27/02/96	2.500.000
27. Temera	Bourem	début juin 96	1.500.000
28. Atta	Goundam	05-06/03/96	1.300.000
29. Tamalet	Menaka	09-10/03/96	2.000.000
30. Eghacher	Gourma	09-10/03/96	2.000.000
31. Toya	Tombouctou	28-30/03/96	500.000 ²
32. Agounni	Tombouctou	20/03/96	2.000.000
33. Akirche	Bourem	14-15/03/96	2.000.000
34. Lerneb	Goundam	15-16/03/96	2.000.000
35. Tehergui	Tombouctou	18/03/96	1.500.000
36. Sehene	Menaka	24/03/96	2.000.000
37. In-Tillit	Gao	non fixée	200.000 ³
Total FAR-Nord			38.000.000

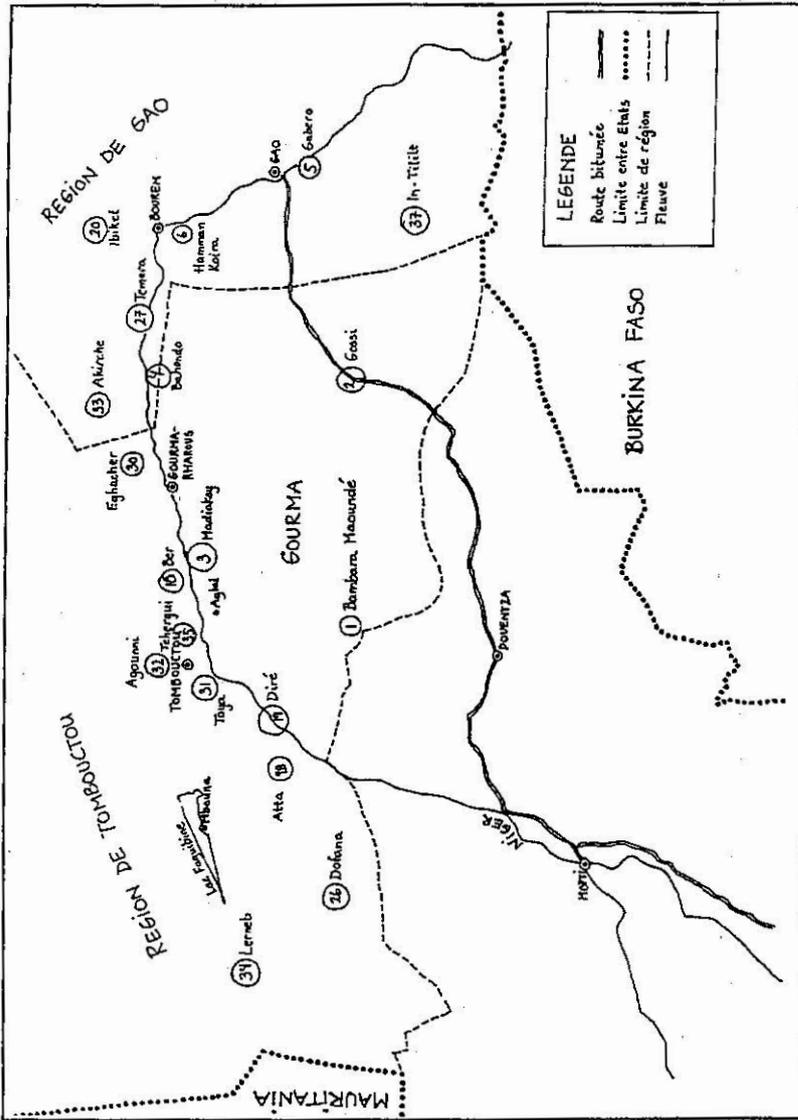
Réunion de consolidation organisée par l'AEN :

38. Gossi	Gourma	22/03/96	471.000
-----------	--------	----------	---------

¹ La GTZ et l'AEN ont chacune contribué à hauteur de 900.000 FCFA.

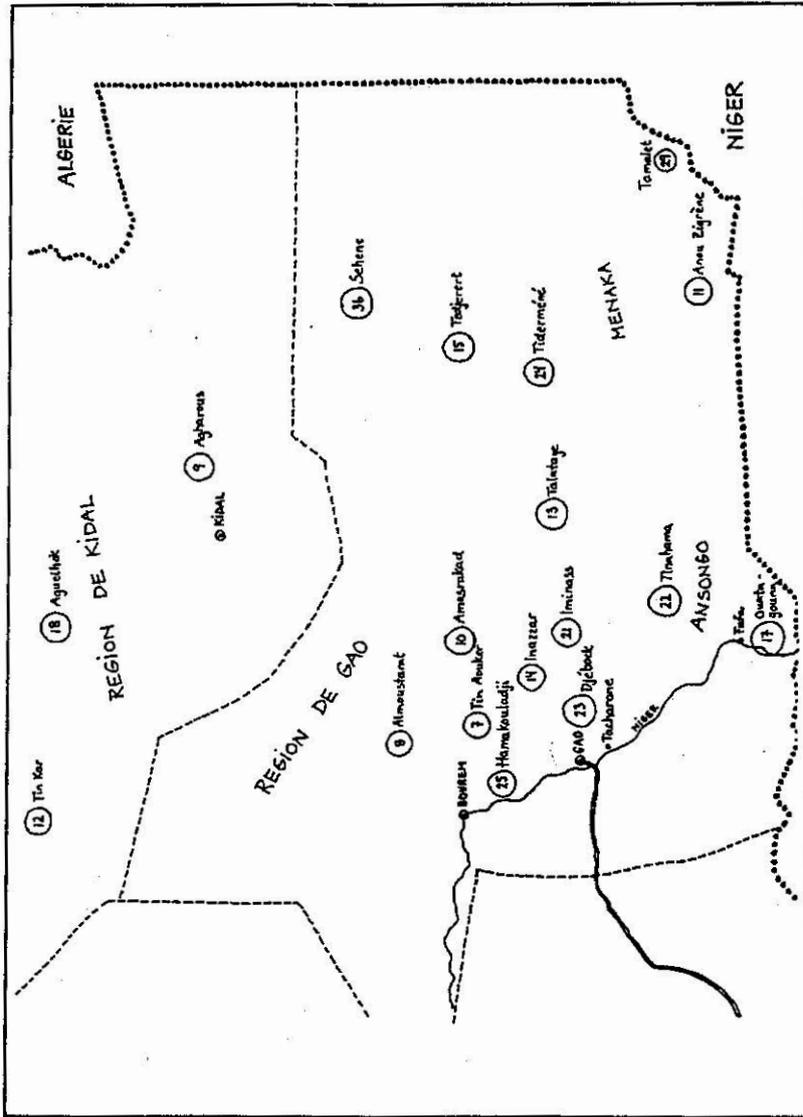
² Mission de réconciliation.

³ Mission d'information et de sensibilisation.



Carte A

Carte B



Dessins de Sigrîd LODE

Annexe 2 : Textes historiques

2.1 Pacte national

**DÉCRET N° 92-121/P-CTSP
PORTANT PROMULGATION DU PACTE NATIONAL**

**LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU MALI ET
LES MOUVEMENTS ET FRONTS UNIFIÉS DE L'AZAWAD**

Ont signé le 11 avril 1992 à Bamako,

Le Président du Comité de Transition pour le Salut du Peuple,
promulgue le Pacte National dont la teneur suit :

**PACTE NATIONAL CONCLU ENTRE LE GOUVERNEMENT DE
LA RÉPUBLIQUE DU MALI ET LES MOUVEMENTS ET FRONTS
UNIFIÉS DE L'AZAWAD CONSACRANT LE STATUT
PARTICULIER DU NORD AU MALI**

- Le Gouvernement de la République du Mali et les Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad dénommés les deux parties dans le cadre du présent pacte ;
- Ayant analysé de manière approfondie toutes les origines du douloureux conflit armé qui sévit dans le Nord du pays, et après avoir relevé toutes les graves conséquences que cette situation a entraînées ;
- Désireux d'aboutir à une solution pacifique négociée, juste et définitive au douloureux conflit armé qui sévit dans les 6^e, 7^e et 8^e régions de la République du Mali appelées Azawad par les Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad, une solution qui tienne compte des diversités culturelles, géographiques et socio-économiques qui existent dans la République du Mali, et en même temps, une solution qui tende à la consolidation de l'unité et de l'intégrité nationales ;

- Réaffirmant leur attachement à la constitution de la République du Mali en date du 12 janvier 1992 ;
- Soulignant les dispositions de la Constitution de la République du Mali par lesquelles elle souscrit à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981 et, proclamant sa détermination à défendre les droits de la femme et de l'enfant ainsi que la diversité culturelle et linguistique de la Communauté nationale ;
- Ont, à l'issue de leurs négociations de paix à Alger, sous la médiation de la République Algérienne Démocratique et Populaire dénommée Médiateur dans le cadre du présent document, convenu de ce qui suit :

TITRE I

PRINCIPES DIRECTEURS DU PACTE

1. Le présent pacte est le cadre dans lequel seront restaurées la paix juste et définitive dans le Nord du Mali et la réconciliation nationale entre tous les Maliens.
2. Le contenu du présent pacte est un engagement solennel et des dispositions irréversibles convenues par les deux parties, liant tous les Maliens réconciliés et leurs institutions. À cet égard, la pérennité des dispositions statutaires de ce pacte et la mise en œuvre de ses autres dispositions seront garanties par l'État.
3. Les dispositions du présent pacte constituent un ensemble indissociable dont la mise en œuvre sera menée conformément au calendrier défini dans le pacte lui-même.
4. Les dispositions du présent pacte sont applicables dans le Nord du Mali, appelé 6^e, et 7^e et 8^e régions par le Gouvernement et Azawad par les Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad.

Le Gouvernement de la République du Mali n'est pas opposé à l'appellation "AZAWAD" pour ces régions. Cependant, il reste respectueux du droit des populations de décider librement de l'appellation de leur terroir local, régional et interrégional et, en attendant que ces populations puissent exercer ce droit par le biais de leurs instances élues locales, régionales et interrégionales, et ce, dès leur première session, les deux parties, devant la nécessité de faire prévaloir la

restauration de la paix dans cette partie du territoire national, ont décidé de la désigner à travers ce pacte par Nord du Mali.

TITRE II
DE L'ARRÊT DÉFINITIF DES HOSTILITÉS
ET DU RÈGLEMENT DES QUESTIONS
DÉCOULANT DE LA SITUATION DE CONFLIT ARMÉ

5. Un cessez-le-feu définitif entrera en vigueur à zéro heure le lendemain de la signature solennelle du Pacte National.

6. En attendant la mise en œuvre des dispositions prévues au paragraphe 7A ci-dessous, et sous le contrôle de la Commission de Suivi du Cessez-le-feu, les forces des deux parties s'interdisent toute action ou mouvement de nature à faire ressurgir la tension ou à conduire à des incidents.

7. Dans les soixante jours suivant la signature du pacte, il sera mis en exécution un programme portant sur les mesures concomitantes ci-après :

A - Dans le cadre des mesures de restauration de la confiance, de l'élimination des facteurs d'insécurité et d'instauration d'une sécurité définitive, il sera :

- procédé à l'intégration totale, sur une base individuelle et volontaire et selon les critères de compétence, des combattants des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad (MFUA) dans les différents corps en uniforme de l'État,
- mis sur pied, pour une année, des unités spéciales des forces armées composées majoritairement des combattants intégrés des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad,
- institué un corps de sécurité intérieure (Gendarmerie nationale, Garde-Goum, Police) comprenant toutes les composantes des populations locales, y compris des combattants des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad, mis à la disposition des Autorités locales dans le cadre de leurs pouvoirs de police,
- créé des unités spéciales de l'Armée largement ouvertes à toutes les composantes des populations locales, dont la mission se limitera à la préservation de l'intégrité et de la sécurité extérieure du territoire national.

Les dispositions relatives à l'intégration de la totalité des combattants des Mouvements et Fronts énoncées ci-dessus porteront sur le retour des éléments

de ces derniers avec leurs armements. Cette opération sera menée avec le concours de la Commission de Suivi du Cessez-le-feu ;

La sécurité et l'intégrité physique des combattants et des membres réintégrés des Mouvements et Fronts ainsi que celles des populations déplacées rapatriées seront totalement garanties ;

B - Par ailleurs, et dans ce même cadre, des mesures de restauration de la confiance, de l'élimination des facteurs d'insécurité et d'instauration d'une sécurité définitive, il sera procédé à un allègement substantiel, graduel et approprié des forces armées actuelles dans le Nord de sorte à aboutir à leur retrait majoritaire. Cette opération sera menée conformément :

- à la cessation définitive des hostilités, conformément au cessez-le-feu décidé au paragraphe 5 ci-dessus,
- à la mise en place des mécanismes et dispositifs de sécurité prévus au paragraphe 7. A ci-dessus,
- au changement des missions dévolues à l'Armée nationale chargée à l'avenir des missions de défense nationale, entraînant un programme étalé de redéploiement des installations et implantations militaires hors des centres urbains et des zones de pâturage et de pacage, ainsi que la transformation de certaines installations de l'Armée en centres et écoles de formation militaire ou para-militaire, et l'utilisation de certaines des casernes désaffectées en centre de formation professionnelle.

8. L'entrée en vigueur du cessez-le-feu et la mise en œuvre des dispositions le concernant énoncées au paragraphe 7 ci-dessus, seront surveillées par une Commission de Suivi du Cessez-le-feu, composée et animée comme suit :

A - La Commission du Cessez-le-feu sera composée de représentants de chacune des deux parties et du Médiateur à raison de dix éléments chacun. Elle aura pour mandat la conduite de la mise en œuvre des dispositions définies au paragraphe 7 ci-dessus ;

B - La Commission du Cessez-le-feu se substituera à la Commission de Suivi de la trêve. Elle sera installée à Gao, 48 heures après la signature du pacte. Elle organisera ses travaux et ses Sous-Commissions décentralisées ;

C - Pendant la période de soixante jours de mise en application des mesures énoncées au paragraphe 7 ci-dessus, la Commission du Cessez-le-feu siègera

en permanence sous la présidence du Médiateur et avec la participation permanente des représentants de celui-ci. En cas de besoin, cette période pourrait être prolongée jusqu'à parachèvement de la mise en œuvre des mesures sus-visées ;

D - Au-delà de ladite période, la Commission du Cessez-le-feu siégera en permanence pendant une année avec la participation des Représentants des deux parties et sous leur présidence mensuelle alternante, la première Présidence revenant aux Mouvements en Front ;

E - À l'expiration du premier et du deuxième trimestre et du deuxième semestre suivant la signature du pacte, la Commission du Cessez-le-feu siégera chaque fois, sous la présidence du Médiateur. Ces sessions ponctuelles serviront à l'examen et au règlement de tout contentieux éventuel lié à sa mission, la dernière session devant servir à proclamer la dissolution de la Commission du Cessez-le-feu ;

F - Les dépenses, frais et moyens de la Commission du Cessez-le-feu seront à la charge du Gouvernement de la République du Mali, y compris l'octroi d'allocations individuelles aux délégués des Mouvements à ladite Commission.

9. Un programme de rapatriement des personnes déplacées sera préparé à partir de la signature du présent pacte. La mise en œuvre de ce programme sera entamée 60 jours après la signature, soit à la fin de l'exécution des dispositions relatives au cessez-le-feu énoncées au paragraphe 7 ci-dessus qui se lit comme suit :

Dans les soixante jours suivant la signature du pacte, il sera mis en exécution un programme portant sur les mesures concomitantes ci-après :

A - Dans le cadre des mesures de restauration de la confiance, de l'élimination des facteurs d'insécurité et d'instauration d'une sécurité définitive, il sera :

10. procédé à l'intégration totale, sur une base individuelle et volontaire et selon les critères de compétence, des combattants des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad (MFUA) dans les différents corps en uniformes de l'État,

– mis sur pied, pour une année, des unités spéciales des forces armées composées majoritairement des combattants intégrés des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad,

- institué un corps de sécurité intérieure (Gendarmerie nationale, Garde, Goum, Police) comprenant toutes les composantes des populations locales, y compris des combattants des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad, mis à la disposition des autorités locales dans le cadre de leurs pouvoirs de police,
- créé des unités spéciales de l'Armée largement ouverte à toutes les composantes des populations locales, dont la mission se limitera à la préservation de l'intégrité et de la sécurité extérieure du territoire national.

B - Par ailleurs, et dans ce même cadre, des mesures de restauration de la confiance, de l'élimination des facteurs d'insécurité et d'instauration d'une sécurité définitive, il sera procédé à un allègement substantiel, graduel et approprié des forces armées actuelles dans le Nord de sorte à aboutir à leur retrait majoritaire. Cette opération sera menée conformément :

- à la cessation définitive des hostilités, conformément au cessez-le-feu décidé au paragraphe 5 ci-dessus,
- à la mise en place des mécanismes et dispositifs de sécurité prévus au paragraphe 7, A ci-dessus,
- au changement des missions dévolues à l'Armée nationale chargée à l'avenir des missions de défense nationale, entraînant un programme étalé de redéploiement des installations et implantations militaires hors des centres urbains et des zones de pâturage et de pacage, ainsi que la transformation de certaines installations de l'Armée en centres et écoles de formation militaire ou paramilitaire, et, l'utilisation de certaines des casernes désaffectées en centre de formation professionnelle.

Tout effort sera déployé pour que ce programme de rapatriement soit parachevé dans un délai de 60 jours qui suivront son lancement.

10. Le programme de rapatriement sera conduit en collaboration, par le Gouvernement et les Mouvements et en coopération avec les autorités des pays d'accueil, ainsi qu'avec les pays amis et les organisations humanitaires internationales qui seront sollicités à cet effet.

11. La réinsertion des populations déplacées et l'assistance aux victimes de toutes les conséquences du conflit armé du Nord Mali donneront lieu à la création de deux Fonds :

- Un Fonds de Développement et de Réinsertion devant favoriser la création de Petites et Moyennes Industries (PMI) et de Petites et Moyennes Entreprises (PME) et l'insertion des populations déplacées dans le circuit de production,
- Un Fonds d'Assistance et d'Indemnisation aux victimes civiles et militaires des deux parties et à leurs ayants droits de toutes les conséquences du conflit armé. Ce Fonds servira en priorité à indemniser les victimes à l'issue des travaux de la Commission d'Enquête Indépendante.
- Un mécanisme permanent d'assistance aux victimes militaires des deux parties et à leurs ayants droit sera institué.

Ces deux fonds seront créés dans les trente jours qui suivront la signature du présent pacte.

11. Conformément à la décision arrêtée entre les deux parties lors de la Conférence de Mopti en décembre 1991, concrétisée lors de leur rencontre d'Alger en janvier 1992 et réitérée lors de leur rencontre de mars, la Commission d'Enquête Indépendante sera installée à Mopti 15 jours après la signature du Pacte.

12. Dans le cas où les deux parties n'auront pu régler dans le délai mentionné au paragraphe ci-dessus la question de la composition totale de la Commission d'Enquête Indépendante, la Commission de suivi du Pacte — prévue par le présent document — réunie sous la présidence du Médiateur, à la fin du premier mois suivant la signature de ce pacte, sera saisie de la question et dégagera les voies et moyens de dépasser cette entrave pour permettre le fonctionnement de la Commission d'Enquête Indépendante dans les termes convenus entre les deux parties et rappelés au paragraphe ci-dessous.

13. La Commission Indépendante d'Enquête ouvrera selon les dispositions arrêtées entre les deux parties et qui se lisent comme suit :

MANDAT DE LA COMMISSION

La Commission Indépendante d'Enquête aura pour mission d'enquêter sur tous les événements qui ont eu lieu au Mali en relation avec les problèmes du Nord à savoir : les crimes perpétrés contre les populations civiles dans leurs personnes physiques et morales ainsi que leurs biens, les atteintes à l'environnement et les destructions de bétail, les vols, pillages ainsi que tout

acte de vandalisme et de spoliation. La Commission œuvrera à définir les responsabilités de ces actes, leurs conséquences, à évaluer les dommages et les réparations dues aux victimes.

ORGANISATION DE LA COMMISSION

A - La Commission sera composée comme suit :

- Cinq (05) représentants du Gouvernement de la République du Mali,
- Cinq (05) représentants des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad,
- Un maximum de sept (07) et un minimum de cinq (05) experts indépendants choisis d'un commun accord par les deux parties à raison d'un expert par nationalité, dans les pays suivants: Algérie, Niger, Burkina Faso, France, Libye, Mauritanie, Sénégal ;

B - Les deux Parties arrêteront la liste nominative des membres de cette Commission lors de leur prochaine rencontre ;

C - La Commission sera présidée par un expert indépendant élu par ses pairs ;

D - La Commission débutera ses travaux au plus tard trois semaines après son installation ;

E - Les frais de fonctionnement de la Commission seront pris en charge par le Gouvernement de la République du Mali. Ce dernier s'attachera également à faciliter la tâche de la Commission par son plein concours matériel et administratif.

Les deux Parties s'engagent à réunir les conditions de sécurité nécessaires au bon fonctionnement de la Commission.

FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

A - La Commission exécutera son mandat en toute indépendance et d'une manière impartiale ;

B - L'immunité sera accordée aux membres de la Commission. Cette immunité sera étendue à toute personne que la Commission décidera d'entendre, et ce dans le cadre de ce témoignage ;

C - La Commission statuera à la majorité simple, la voix de son Président départageant l'égalité de voix ;

- D - La Commission établira son propre règlement intérieur et organisera ses travaux ;
- E - La Commission rendra ses conclusions dans les trois mois suivant la date de son démarrage. En cas de besoin, ce délai peut être prolongé d'un commun accord entre les deux Parties et sur demande de la Commission ;
- F - Les délibérations de la Commission et son rapport seront placés sous le sceau confidentiel ;
- G - Le rapport de la Commission sera adressé au Président de la République du Mali de même qu'il devra être adressé pour ampliation aux Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad et au Médiateur.

MISE EN ŒUVRE DES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

- A - Les deux Parties s'engagent à respecter les décisions et recommandations de la Commission;
- B - L'État du Mali s'engage à saisir les instances appropriées judiciaires et autres qui mettront en exécution les décisions et recommandations de la Commission dans un délai maximum de quarante-cinq (45) jours après la date de remise du rapport de celle-ci au Président de la République du Mali.

TITRE III STATUT PARTICULIER DU NORD DU MALI

Conscientes de l'importance de l'organisation de la gestion des affaires des populations dans le cadre du règlement pacifique et définitif du conflit armé dans le Nord du Mali, les deux Parties ont convenu du statut particulier suivant pour le Nord du Mali.

Dans ce même esprit de prise en charge des affaires inter-régionales, régionales et locales par les populations et en vue de les en rapprocher, le principe d'un redécoupage administratif portant sur chaque niveau d'organisation territoriale du Nord du Mali est convenu entre les deux Parties. Ce redécoupage sera proposé par les instances locales appropriées et consacré par la Loi.

15. Ce statut définit et consacre les compétences des assemblées locales, régionales et inter-régionales.

Ces assemblées élues sont compétentes pour :

- A - Organiser leur vie communautaire urbaine et rurale ;
- B - Définir et promouvoir le programme de développement économique, social, culturel qu'elles désirent. De tels programmes globaux ou spécifiques, locaux ou régionaux, couvriront des secteurs et des activités telles que l'agriculture, l'élevage, l'hydraulique, l'urbanisme, l'habitat, la préservation de l'écosystème, l'industrie, le transport, la communication, la santé, l'éducation, la culture, le tourisme, la recherche et la promotion des langues locales, l'artisanat, l'aménagement et la protection des sites historiques, la gestion du patrimoine foncier et l'incitation à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles ;
- C - Assurer elles-mêmes à travers leurs élus, le contrôle des forces et des activités de maintien de l'ordre au niveau local et régional ;
- D - Participer pleinement et efficacement, à la sécurité de leur région et à la défense du territoire national, laquelle est un devoir national ;
- E - Assurer la concertation, la coopération et la coordination de leurs actions et de leurs instances de représentation tant au plan horizontal que vertical, entre les différentes collectivités de chaque niveau d'organisation, et entre les différents niveaux d'organisation de la collectivité de base jusqu'au niveau inter-régional commun à tout le Nord du Mali ;
- F - Organiser et animer les échanges et les actions de complémentarité entre les collectivités locales et régionales du Nord et celles des autres régions du Mali ;
- G - Organiser tout échange d'expérience et d'assistance avec des populations de localités ou de régions d'autres pays, et ce, par le biais de jumelage entre des localités et régions du Nord du Mali d'une part et des instances similaires d'autres pays d'autre part, ainsi que par le biais de la coordination des échanges et des initiatives entre régions voisines dans le cadre transfrontalier, de même que de susciter l'assistance des Organisations non gouvernementales (ONG) de développement et d'en bénéficier, conformément aux accords cadres en la matière.

16. À cet égard, les collectivités locales, régionales et inter-régionales sont :

- L'assemblée inter-régionale,
- La région,

– La commune, l'arrondissement et le cercle.

17. Au niveau de ces collectivités se retrouveront :

- Une assemblée élue,
- Un exécutif désigné au sein de l'instance élue de la commune,
- De l'arrondissement, du cercle et de la région,
- Un représentant de l'État siégeant au niveau de la région,
- Par ailleurs, l'assemblée inter-régionale sera dotée d'un secrétariat permanent.

CHAPITRE I AU NIVEAU INTER-RÉGIONAL

18. Dans le respect de l'unité de l'État et de la Nation du Mali, et dans le but de favoriser une politique de développement dans une partie du territoire national partageant une très forte similitude de paramètres géographiques, climatiques, socio-économiques et culturels, au profit des populations concernées et au bénéfice de la République du Mali, il sera institué une assemblée inter-régionale au niveau des régions du Nord du Mali.

19. L'adhésion des régions du Nord du Mali à cette assemblée inter-régionale se fera sur une base volontaire.

20. L'assemblée inter-régionale sera élue par les assemblées des régions y adhérents pour un mandat de 5 ans. Chaque région adhérente y disposera de 5 sièges. L'assemblée inter-régionale élira son Président.

21. L'assemblée inter-régionale sera dotée d'un secrétariat permanent. Les agents du secrétariat permanent et le Secrétaire général seront rémunérés par l'État.

22. L'assemblée inter-régionale sera dotée d'un budget annuel de fonctionnement dégagé par les régions associées et complété par l'État.

23. L'assemblée inter-régionale aura compétence pour :

A - Élaborer tout programme de développement ou d'activité socio-économique et culturelle à vocation inter-régionale ;

B - Coordonner toute activité ou projet d'intérêt mutuel pour les régions associées ;

C - Faire aboutir en concertation avec le Gouvernement, sur la base de la volonté des régions et des collectivités locales de celles-ci, toute suggestion de redécoupage régional ;

D - proposer au Gouvernement toute action ou projet d'animation ou de développement dépassant les limites de la région ;

E - Faire aboutir en concertation avec les instances nationales concernées et veiller à son exécution, tout projet relevant des domaines de la formation, de la santé et de la culture à dimension commune à toutes les régions concernées et de nature à améliorer la satisfaction des besoins des populations (exemple : facultés, hôpital universitaire, annexe de radio ou de télévision à vocation inter-régionale...) ;

F - Participer en consultation avec les instances nationales concernées à toute élaboration de programme concernant les régions membres de l'assemblée inter-régionale, en matière de défense nationale, de défense civile, et de lutte contre les calamités et catastrophes naturelles ;

G - Contribuer à l'animation et à la promotion du développement trans-frontalier avec les pays voisins.

CHAPITRE II AU NIVEAU RÉGIONAL

24. Chacune des régions du Nord du Mali sera dotée d'une assemblée démocratiquement élue par les populations locales. Cette assemblée sera élue au suffrage indirect pour un mandat de cinq années. Elle sera composée d'un nombre de sièges correspondant à un nombre de circonscriptions électorales à définir en relation avec la densité démographique et l'étendue géographique, avec au minimum un élu par cercle.

25. L'assemblée élira son bureau et son Président.

26. Le bureau de l'assemblée désignera le Chef de l'exécutif régional responsable devant l'assemblée. Il sera assisté d'un Secrétaire Général nommé par lui.

27. Un représentant de l'État auprès de la région sera nommé par le Gouvernement. En sa qualité de représentant du Gouvernement, il veillera, en relation avec le Président de l'assemblée régionale, à la conformité des décisions de l'assemblée de la région avec la législation et la réglementation nationales.

28. Les élus de la région jouiront de l'immunité dans l'exercice de leurs fonctions. Ils percevront une indemnité versée par l'État.

29. L'exécutif régional sera assisté de cadres représentant les différents services déconcentrés de l'État étoffant l'administration de la région. Dans le respect de l'unicité de l'administration nationale, une priorité particulière sera réservée aux ressortissants de la région dans le recrutement.

30. L'assemblée de la région est compétente pour :

A - Entreprendre toute action de nature à assurer le développement de la région ;

B - Promouvoir l'investissement dans la région ;

C - Donner son avis motivé dans le cadre du programme national de développement ;

D - Gérer, à travers l'Exécutif, les crédits affectés par le Gouvernement de la région ;

E - Définir, conduire et exécuter le programme d'équipement de la région et veiller à son application ;

F - Définir et promouvoir une politique de développement rural notamment dans les domaines fonciers, de l'habitat, de la lutte contre la désertification, de l'hydraulique, de l'élevage et de la préservation de l'écosystème ;

G - Encourager et promouvoir le développement industriel et artisanal de la région, notamment par la création de zones industrielles, la création ou l'exploitation d'unités artisanales locales ou de toutes unités de nature à satisfaire les besoins locaux ;

H - Prendre toute mesure nécessaire pour la promotion du tourisme et le développement des transports ;

I - Concourir au développement social et culturel de la région par :

* La promotion d'une politique sanitaire et éducative harmonieuse au niveau de la région,

* Des propositions d'actions au Gouvernement,

* La promotion locale des activités sociales et culturelles à même de favoriser l'épanouissement du patrimoine culturel de la région, d'assurer sa diffusion à travers le pays et d'assurer la diffusion des autres variétés du patrimoine national au niveau de la région. À cet égard, toutes possibilités de création d'annexes de radio ou de télévision sera concrétisée ;

J- Favoriser la coordination des efforts et actions entre les collectivités locales à l'intérieur du pays et, entre celles-ci et leurs homologues de l'étranger ;

K - Étudier et proposer en concertation avec les instances de base tout programme de redécoupage des collectivités locales au niveau de la région.

31. À travers son Président, l'assemblée de la région veillera à dégager auprès de l'État les effectifs régionaux suffisants des corps de sécurité intérieure. Elle exercera un pouvoir de contrôle des forces de police et de maintien de l'ordre civil au niveau régional.

32. Dans le respect de la souveraineté nationale et des engagements de l'État, l'assemblée de la région a compétence pour promouvoir une politique de développement transfrontalier et un programme de coopération et d'échanges avec des institutions similaires de pays voisins.

33. L'assemblée de la région vote le budget de la région. Celui-ci est alimenté par les recettes de la fiscalité locale, par les dotations annuelles ou spéciales versées par l'État ainsi que par les dons et legs.

Elle vote également les emprunts au niveau national décrétés par la région pour soutenir le développement régional.

CHAPITRE III AU NIVEAU LOCAL

34. Dans le but de rapprocher les populations de la gestion de leurs affaires locales, les communes, arrondissements et cercles seront dotés d'une organisation similaire à celle de la région, à savoir :

– Un Conseil élu pour cinq ans, dont le nombre de sièges sera déterminé en relation avec la densité de la population, et tenant compte des espaces géographiques. Chaque conseil élira son Président et son Bureau. Il désignera un Exécutif local responsable devant le conseil ;

– Le Secrétaire Général de la collectivité locale nommé par le Président, veillera à la conformité des décisions du conseil avec la loi et la réglementation nationales.

35. Au niveau de leur circonscription, les conseils de cercles, d'arrondissements et des communes exerceront des compétences similaires à celles dévolues à l'assemblée régionale.
36. Le budget de la commune, de l'arrondissement et du cercle sera voté par son conseil. Il sera alimenté par des recettes locales et par des dotations octroyées par la région sur la base des crédits alloués par l'État ainsi que par des dons et legs.
37. Cette politique de rapprochement du citoyen de la gestion de ses affaires locales sera consolidée par un programme de renforcement du réseau des communes urbaines et rurales dans le Nord du Mali. Le nouveau découpage communal sera le fruit d'études et de propositions qui seront conduites et élaborées par chacune des régions en consultation avec ses échelons inférieurs (cercle, arrondissement, commune), propositions qui seront soumises à l'échelon national concerné pour leur concrétisation.
38. Additionnellement à ces structures civiques élues, tout syndicat d'initiative ou toute association professionnelle locale, régionale et inter-régionale est autorisée à travers le Nord du Mali, dans le cadre du respect de la loi et de la réglementation nationales.
39. Les communes, arrondissements et cercles susciteront des programmes d'échanges ou de complémentarités avec des instances similaires des autres régions du Mali.
40. Les cercles, arrondissements et communes sont habilités à promouvoir des actions de coopération et d'échange avec des instances similaires d'autres pays.

CHAPITRE IV DE LA MISE EN ŒUVRE DU PRÉSENT STATUT

41. Dans le respect du caractère irréversible de la lettre et de l'esprit du présent Statut, toutes les dispositions législatives et réglementaires seront prises pour sa mise en œuvre.
42. Le calendrier de mise en œuvre de ce Statut est précisé au calendrier général de mise en œuvre du Pacte National tel qu'énoncé au titre VI ci-dessous.
43. Nonobstant la participation des régions au Haut Conseil des Collectivités prévu au titre XII de la Constitution de la République du Mali, il sera créé un poste de Commissaire pour le Nord du Mali auprès du Chef de l'État pour une

durée de cinq ans renouvelables, chargé d'animer la mise en œuvre du présent Pacte.

TITRE IV
DE LA CONSÉCRATION, DE LA SOLIDARITÉ
ET DE L'UNITÉ NATIONALES
DANS LE NORD DU MALI

SOUS-TITRE A
MESURES DE CONSÉCRATION
DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

44. Telle que mentionnée au paragraphe 11, Titre II, la réinsertion des populations déplacées et l'assistance aux victimes de toutes les conséquences du conflit armé au Nord du Mali donneront lieu à la création de deux Fonds :

- Un Fonds de développement et de réinsertion ;
- Un Fonds d'assistance et d'indemnisation aux victimes de toutes les conséquences du conflit armé.

45. Ces deux Fonds qui seront créés et dotés dans les trente jours suivant la signature du pacte demeureront en activité pendant une année. Ils seront gérés par une Commission bilatérale dans laquelle siègeront des représentants du Gouvernement et des Mouvements.

46. Aux fins de permettre un fonctionnement réussi de ces deux fonds, les deux parties s'associent dans un appel à la générosité nationale du peuple malien tout entier et un appel à l'assistance humanitaire et financière de la Communauté internationale.

47. Un programme spécial de développement du Nord du Mali sera arrêté pour une période de dix années et lancé en deux tranches quinquennales successives.

48. Ce programme aura pour vocation de résorber les inégalités entre le Nord du Mali et le reste du pays dans les domaines économique, social et culturel. Il aura également pour finalité de consolider les infrastructures du Nord du Mali de sorte à rendre attractif l'investissement dans cette région.

49. Le programme spécial de développement sera défini et son plan de financement arrêté 6 mois après la signature du présent Pacte. Les assemblées

des régions et l'assemblée Internationale soumettront au Gouvernement leurs propositions en la matière.

50. Le programme spécial de développement sera approuvé par le Gouvernement. Les ressources de ce programme seront annoncées en tant qu'enveloppes quinquennales. Ces crédits seront attribués par l'État, par tranche annuelle à chacune des assemblées des régions du Nord du Mali qui en assurera la gestion et l'exécution.

51. Un régime fiscal préférentiel et incitatif sera défini pour le Nord du Mali. Ce régime sera de nature à encourager et attirer l'investissement. Il sera annoncé dans les 3 mois suivant la signature de ce Pacte et demeurera en vigueur pendant une période de 10 ans.

SOUS-TITRE B

MESURES DE CONSÉCRATION DE L'UNITÉ NATIONALE

52. Tout en tenant compte des qualifications minimales nécessaires, le Gouvernement fera un effort particulier pour assurer l'intégration à titre spécial de cadres des Mouvements et de personnes des populations du Nord du Mali dans les instances centrales de l'état-major de la Défense Nationale et des autres corps de sécurité.

Cette mesure qui sera exécutée dans les deux mois suivant la signature du Pacte est de nature à consolider la confiance et à associer une partie importante du peuple malien à la tâche de défense nationale.

53. Par ailleurs, et dans le même esprit, le Gouvernement fera un effort qui, tout en tenant compte des qualifications requises, visera à une intégration de cadres des Mouvements et de personnes des populations du Nord du Mali dans les différentes instances de l'Administration publique et parapublique.

Cette mesure qui sera exécutée dans les deux mois suivant la signature du Pacte vise également à la consolidation de l'esprit de réconciliation et de confiance et tend aussi à assurer une présence équitable des populations de chaque région du pays dans l'appareil de l'État.

54. Afin d'assurer la plénitude de leur représentation au sein de l'Assemblée nationale et dans le but d'y assurer une réelle participation des populations du Nord, y compris des personnes déplacées du fait du conflit, il sera créé à titre exceptionnel pendant la première législature, un total de 4 sièges que pourvoiront les populations déplacées du Nord du Mali.

55. Ces sièges seront pourvus par le biais d'élections qui seront organisées à l'issue du programme de rapatriement des personnes déplacées et pas plus tard que 130 jours après la signature du présent Pacte.

56. Par ailleurs, et à ces sièges susmentionnés, s'ajouteraient un ou deux sièges qui assureraient la représentation complémentaire des populations maliennes, essentiellement du Nord, installées à l'étranger, et ce, dans le cadre des sièges à l'Assemblée nationale prévus pour les Maliens de l'extérieur et qui seront dotés lors d'élections partielles.

57. L'unité nationale exigeant l'égalité de droits et devoirs entre tous les citoyens maliens, celle-ci trouvera sa meilleure garantie dans un programme d'enseignement et de formation équitablement appliqué à travers le territoire national. À cet égard, un programme spécial de formation civile et militaire et d'enseignement sera engagé au profit des populations du Nord du Mali, programme qui sera prolongé par une carte nationale d'organisation égalitaire de l'éducation, dans le respect des compétences respectives de chacun des niveaux local, régional et national. En outre, les populations du Nord Mali auront accès aux bourses de formation octroyées dans le cadre de la coopération internationale que ce soit au titre des offres faites à l'État malien ou dans le cadre de programmes de coopération transfrontalière entre collectivités similaires.

TITRE V

LA COOPÉRATION SOUS-RÉGIONALE ET INTERNATIONALE AU SERVICE DE LA PAIX ET DU DÉVELOPPEMENT

58. Convaincu que la solidarité et l'unité nationales trouvent leur prolongement naturel dans la solidarité et l'unité africaines, le Gouvernement de la République du Mali a réitéré sa détermination à soutenir son action de réconciliation et de paix nationales par un effort pour la promotion de la coopération et du développement sous-régionaux.

59. À cet égard, le Gouvernement de la République du Mali redoublera d'action pour la relance de la coopération entre les États et les peuples de l'Organisation des États sahariens complément indispensable des autres organisations sous-régionales auxquelles appartient la République du Mali.

60. Par ailleurs, l'État du Mali s'engage à solliciter activement le concours des organisations internationales pertinentes (FIDA, PNUD, PAM, UNESCO, BAD, BID...) pour soutenir la résorption du retard économique, social et culturel dans le Nord du Mali.

61. Enfin, l'État du Mali sollicitera des pays amis pour concourir, dans le cadre de la coopération intergouvernementale, à la formation ou au recyclage des jeunes issus des populations déplacées du Nord du Mali qui soit n'ont pu avoir accès à une formation soit ont été contraints de l'arrêter ou soit l'ont reçu à l'étranger.

TITRE VI DU CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DU PACTE DE RÉCONCILIATION NATIONALE

62. Les deux Parties s'engagent à respecter le caractère indissociable de l'ensemble des clauses du présent Pacte. Aux fins d'en assurer la mise en œuvre sereine et loin de toute contestation ou malentendu, les deux Parties s'engagent sur le calendrier de mise en œuvre ci-après.

63. Soixante-douze heures après sa signature par les deux Parties en sol malien, le présent Pacte sera promulgué au *Journal Officiel de la République du Mali* par la Présidence du Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP).

64. Le cessez-le-feu définitif entrera en vigueur le lendemain de la signature à zéro heure.

65. L'ensemble des dispositions relatives à l'arrêt définitif des hostilités décrites au Titre II du présent Pacte seront mises en œuvre de manière concomitante, dans un délai de soixante jours suivant la signature, sous la supervision et le contrôle de la Commission du Cessez-le-feu.

66. La Commission Indépendante d'Enquête sera installée 15 jours après la signature de l'Accord. Elle déposera comme convenu ses conclusions 4 mois au maximum après son installation. Les instances appropriées judiciaires et autres seront saisies de ses conclusions 45 jours après remise du rapport au Chef de l'État.

En cas de retard dans la finalisation de la composition de cette Commission, les dispositions visées au paragraphe 13 du présent Pacte seront mises en œuvre pour permettre le démarrage de la Commission indépendante d'enquête.

67. Dans les 60 jours suivant la signature du Pacte, le poste de Commissaire pour le Nord du Mali chargé d'animer la mise en œuvre du présent Pacte pendant une durée de cinq années, sera pourvu en consultation avec les Mouvements.

68. Dans les 30 jours suivant la signature du Pacte, seront créés et approvisionnés le Fonds de développement et de réinsertion des Populations déplacées et le Fonds d'assistance et d'indemnisation aux victimes de toutes les conséquences du conflit armé.

69. Soixante jours après la signature du Pacte sera lancé avec l'aide des pays hôtes ainsi que des pays amis et des Organisations internationales humanitaires et en coordination entre l'État et les Mouvements, le programme de rapatriement volontaire des populations du Nord déplacées dans les pays de la sous-région. Ce programme sera parachevé dans un délai de soixante jours avec l'assistance à la réinsertion octroyée par les Fonds visés au paragraphe 68 ci-dessus.

Durant ce même délai, l'assistance aux personnes demeurées à l'intérieur du pays et sinistrées du fait du conflit sera octroyée.

70. Cent trente jours après la signature du Pacte, soit dix jours après le parachèvement du programme de rapatriement, seront organisées les élections partielles aux sièges de l'assemblée nationale créées à titre ad hoc pour la première législature en faveur des populations du Nord du Mali déplacées.

71. L'intégration ad hoc de cadres des Mouvements et des populations du Nord du Mali dans les instances centrales de la défense nationale et de l'administration publique et parapublique sera parachevée deux mois après la signature du Pacte. Un délai sera accordé pour la prise de fonction.

72. Trois mois après la signature du présent Pacte, les instances législatives et exécutives concernées entament la préparation des mesures nécessaires à la création des assemblées et des mécanismes propres aux communes, cercles, arrondissements, régions et assemblée inter-régionale.

Ces mesures seront élaborées dans le respect des dispositions irréversibles du présent Pacte. Elles seront préparées en étroite collaboration avec la Commission de Suivi et le Commissaire pour le Nord du Mali.

73. Six mois après la signature du présent Pacte, seront organisées les élections des assemblées des communes, arrondissements, cercles et régions.

L'assemblée inter-régionale sera constituée un mois après l'élection des assemblées régionales.

L'installation des Exécutifs et Secrétariat permanent y afférent, tel qu'énoncé au titre V du présent Pacte, interviendra dans le mois suivant leur constitution respective.

74. Dans l'intervalle entre la signature du présent Pacte et l'entrée en fonction des nouvelles institutions locales dans le Nord du Mali, la Commission de Suivi veillera, en collaboration avec le Commissaire pour le Nord, au respect des dispositions du présent Pacte, notamment en matière de sécurité des populations et du territoire dans le Nord du Mali, de réinsertion des personnes déplacées, d'aide aux victimes et de préparation des mesures prévues par le Pacte.

75. Six mois après la signature du présent Pacte :

A - Seront créées les unités spéciales de l'Armée largement ouvertes à toutes les composantes des populations locales, dont la mission se limitera à la préservation de l'intégrité et de la sécurité extérieure du territoire national et qui font l'objet du dernier alinéa du paragraphe 7. A ci-dessus ;

B - Le programme spécial de développement du Nord du Mali est lancé conformément aux dispositions du titre IV paragraphes 47 à 50 ;

C - Le régime fiscal préférentiel et incitatif est édicté et appliqué dans le Nord du Mali conformément aux dispositions du titre V paragraphe 51 ;

D - Le processus de redécoupage communal et administratif dans le Nord du Mali tel qu'énoncé au paragraphe 37 ci-dessus, est lancé et sera parachevé à la fin de l'année suivant la signature du présent Pacte.

TITRE VII

DE LA GARANTIE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE

76. Les deux Parties ont affirmé que la garantie première de respect et de mise en œuvre du présent Pacte réside dans les intérêts fondamentaux de paix, d'unité et de stabilité auxquels œuvre le présent Document, dans la bonne foi qui les anime et dans leur engagement irréversible à restaurer définitivement la concorde nationale et la stabilité dans le pays et dans la sous-région.

77. La Partie gouvernementale a rappelé que la Constitution de la République du Mali en date du 12 janvier 1992 consacre la volonté du peuple malien de sceller la réconciliation et la concorde nationales entre tous les fils du Mali.

78. De leur côté, les Mouvements et Fronts Unifiés ont réitéré leur volonté et celle des populations qu'ils représentent de reprendre leur place dans la Nation malienne, dans leurs droits recouverts dans une paix définitive fondée sur l'application du présent Pacte.

79. C'est pourquoi les deux Parties ont solennellement exprimé leur engagement irréversible à veiller à la mise en œuvre sincère, intégrale et inaltérable de toutes les dispositions du présent Pacte.

80. Conscientes de leurs responsabilités nationales et sous-régionales, les deux Parties prennent à témoin de cet engagement solennel le peuple malien, le Médiateur, les pays frères et amis du Mali et les personnalités amies invités à la cérémonie de signature de ce Pacte National.

81. Aux fins de prévenir tout malentendu dans l'application sincère et loyale du présent Pacte, et additionnellement à la Commission du cessez-le-feu visée au titre du paragraphe 8 du présent Document, les deux Parties décident de mettre sur pied une Commission de Suivi et de Mise en Œuvre du Pacte.

82. Ladite Commission sera installée dans les 15 jours suivant la signature de l'Accord et mènera sa mission pendant une année.

La Commission de Suivi sera composée en permanence de représentants de deux Parties au nombre de 4 pour chacune d'entre elles. Elle sera présidée sur une base régulière par chacune des deux Parties avec alternance mensuelle, la première présidence revenant à la Partie des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad.

83. La Commission de Suivi tiendra périodiquement des sessions spéciales en présence et sous la présidence du Médiateur qui y désignera ses représentants.

Ces sessions chargées d'examiner et de solutionner tout contentieux éventuel lié à la mise en œuvre du présent Pacte, se tiendront à l'issue du deuxième et du troisième mois suivant la signature de l'Accord puis à l'issue du deuxième trimestre, et à l'issue du deuxième semestre suivant la signature. Ces sessions seront sanctionnées par des Procès-Verbaux et des Communiqués de presse. 83bis comme convenu à l'issue de leur troisième rencontre d'Alger durant laquelle elles avaient annoncé leur intention de consulter leurs bases respectives sur l'Accord conclu, les deux Parties ont procédé à ladite consultation.

À l'issue de celle-ci, les deux Parties confirment leur acceptation du Pacte National. En outre elles ont convenu que les dispositions et modalités pratiques de la mise en œuvre du texte approuvé seront arrêtées lors de la première réunion de la commission de suivi sous la présidence du médiateur deux mois après la signature du Pacte National.

Du côté des MFUA, ces dispositions et modalités pratiques seront entérinées par les Secrétaires Généraux des MFUA lors de la première réunion de la Commission de suivi du Pacte.

DISPOSITIONS FINALES

84. Le présent Pacte de réconciliation nationale est établi en trois originaux en langue française, signés par chacune des deux Parties. Un exemplaire original sera conservé par chacune des deux Parties et par le Médiateur.

85. Les observateurs invités à la cérémonie de signature et sollicités comme témoins recevront chacun une copie du présent Document.

86. Le présent Pacte sera promulgué au *Journal Officiel de la République du Mali* par la Présidence du Comité de Transition pour le Salut du Peuple.

Fait à Bamako, le 11 avril 1992

Pour le gouvernement de la République du Mali
Le Ministre de l'Administration territoriale
chargé des relations avec le CTSP et les associations
Colonel Brehima Siré Traoré

Pour le Bureau de coordination des mouvements
et Fronts Unifiés de l'Azawad
Zahabi Ould Sidi Mohamed

Fait à Bamako, le 11 avril 1992
Le Président du Comité de Transition pour le salut du Peuple
Lt-Colonel Amadou Toumani Touré

2.2 Un Code de conduite régissant les relations entre militaires et civils

Introduction par le général Henny VAN DER GRAAF¹

En octobre 1993, le Président du Mali, Alpha Oumar Konaré, a demandé au Secrétaire général des Nations Unies de fournir son assistance dans la collecte d'armes légères illicites, dont on rapportait qu'elles proliféraient dans le pays. Cette prolifération est considérée comme une menace caractérisée à la stabilité non seulement au Mali, mais dans la région entière. Cette prolifération est influencée par de nombreux facteurs tels que le climat politique dans un pays donné, des frontières poreuses, des contrôles insuffisants sur les armes détenues par des factions mal disciplinées et l'existence d'une culture traditionnelle des armes dans la région. Tout ceci est aggravé par la pauvreté, la criminalité due aux mauvaises conditions économiques et des Forces armées en proie au trouble, souvent mal équipées et sous-payées. En conséquence, les services en uniforme chargés de maintenir l'ordre légal sont souvent dans l'incapacité d'accomplir leur devoir et, parfois même, aggravent la situation en se livrant à des actes illicites comme le "péage" abusif sur les grands axes, l'extorsion à l'encontre de la population, ou la vente de leurs armes et de leur équipement au marché noir. Les citoyens, quant à eux, acquièrent à leur tour des armes d'autodéfense, au mépris de la législation en vigueur.

L'élaboration de rapports militaires/civils est partie intégrante du processus de paix malien amorcé en 1992 par le Pacte national. C'est également une composante de l'approche qui donne la priorité à la sécurité. Sous les doubles auspices des Nations Unies et du gouvernement malien, un séminaire sous-régional sur les relations entre civils et militaires a été organisé en 1996 :

¹ Le général Henny van der Graaf est le Directeur du Centre de contrôle des armements et de vérification technologique de l'Université de technologie d'Eindhoven aux Pays-Bas.

présidé par le Ministre de la défense Mamadou Bah et ouvert par le Président de la République du Mali, Alpha Oumar Konaré, il a été l'occasion de débats utiles sur les relations civils/militaires au Mali entre officiers supérieurs des services en uniforme, hauts fonctionnaires, députés, représentants d'associations de femmes et d'autres éléments de la société civile.

L'assistance a été entretenue de différentes expériences étrangères dans ce domaine par des experts venus des États-Unis, du Canada, de l'Allemagne et d'Afrique du Sud. Les autres participants comprenaient des représentants des Nations Unies, de l'OUA, de l'ANAD (Accord de non-agression et d'assistance en matière de défense), du Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme (basé à Genève), de même que des pays voisins. Les discussions ont essentiellement porté sur un projet de Code de conduite préparé par le présent auteur, selon les grandes lignes du Code de conduite sur les aspects politico-militaires de la sécurité adopté par les États de l'OSCE en décembre 1994.²

À la suite de ces débats, le séminaire a adopté un certain nombre d'éléments en vue de la préparation d'un Code de conduite. Ces éléments seront également discutés à Bamako en novembre 1996 à l'occasion de la Conférence régionale sur la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest organisée par l'UNIDIR avec le soutien des Pays-Bas. Cette rencontre avait été suggérée par la Mission consultative du Secrétaire général sur les armes légères, comme un moyen de promouvoir la coopération inter-régionale dans la lutte contre la prolifération d'armes légères illicites. Un large accord a prévalu pour qu'un Code de conduite sur les relations civils/militaires garantisse non seulement que les Forces armées ne mettront pas en péril les libertés qu'elles sont sensées protéger, mais aussi que le gouvernement ne s'immisce pas indûment dans les affaires relevant de la vie interne de la profession militaire. D'autre part, il a été souligné que le contrôle civil des militaires présuppose que les civils concernés soient suffisamment au fait des questions de défense et de sécurité.

Un travail considérable a été investi pour élaborer le Code qui a été approuvé en 1998 par le nouveau Ministre des Forces armées et des anciens combattants, Mohamed Salia Sokona et par le Conseil des Ministres. Nous

² Ce texte est cité dans l'annexe 2.2. de l'édition anglaise du livre *A Peace of Timbuktu*, 1998, et dans le numéro spécial sur l'Afrique de l'Ouest de la *Lettre de l'UNIDIR*, No 32/96 (en anglais et en français).

présentons ci-dessous le texte du Code, qui pourra inspirer d'autres initiatives similaires.

Code de conduite des Forces armées et de sécurité

Note Introductive

Au Mali, comme dans toute jeune démocratie, le respect des droits des citoyens et des lois de la République, ne peut pleinement se réaliser que grâce à un rôle redéfini des forces armées, dans le but de les intégrer davantage dans la reconstruction nationale.

Cette œuvre de redéfinition prend en compte, notamment, les rapports fonctionnels entre les Forces armées et les différentes composantes de la société civile et du pouvoir politique.

Ceci est d'autant plus important que dans bon nombre de pays, plusieurs expériences démocratiques ont tourné court, parce que les relations entre les autorités civiles et militaires n'avaient pas été harmonisées sur la base du respect mutuel et de la complémentarité.

Aujourd'hui, au Mali, cette harmonisation est d'autant plus urgente que le pays se trouve dans la phase de consolidation de la culture et des institutions démocratiques. En effet, le processus de la démocratisation ainsi que celui de la consolidation de la paix au Nord figurent parmi les œuvres capitales de la III^e République. Ces deux œuvres se renforcent mutuellement et ne sauront aboutir qu'avec le concours effectif des Forces armées et de Sécurité. Il est donc indéniable que ces forces restent à cet égard un pilier essentiel du pouvoir de la République, car elles garantissent la sécurité, l'intégrité territoriale et la souveraineté nationale, et de ce fait permettent au pouvoir politique de s'affirmer.

Après plus de deux décennies de régime militaire et à un moment où s'effectue l'intégration des anciens combattants dans les forces en uniforme suite à la rébellion touarègue au Nord du Mali, il est nécessaire de faire jouer un nouveau rôle à l'armée dans le nouveau contexte socio-politique. Il est aussi important d'initier un processus de promotion de la confiance entre l'institution militaire et la société civile.

Par ailleurs, dans le souci de consolider la démocratie malienne et dans un environnement sécurisé, le Chef de l'État a demandé au Secrétaire général des Nations Unies l'envoi d'une mission consultative pour cerner le phénomène de la prolifération des armes légères illicites qui fragilisent le développement socio-économique. Cette mission qui s'est rendue au Mali en 1994 a souligné, entre autres, la nécessité de promouvoir une relation de confiance entre les militaires et la population civile ainsi que le raffermissement de la coopération sous-régionale en matière de lutte contre le trafic illicite d'armes légères.

C'est donc dans cet esprit qu'a été organisé le séminaire sur les relations civils/militaires, pour permettre aux autorités militaires et civiles d'entamer une nouvelle ère de rapports symbiotiques dans la reconstruction nationale.

Organisé par le Gouvernement malien, en collaboration avec les Nations Unies à Bamako en juillet 1996, le Séminaire a recommandé l'élaboration d'un Code de conduite des Forces armées et de sécurité en vue d'une redéfinition du rôle des Forces armées dans le processus démocratique en tenant compte des rapports fonctionnels entre les populations civiles et les Forces armées.

Ledit Code, élaboré par le Gouvernement du Mali avec l'appui du système des Nations Unies a fait l'objet d'un atelier d'experts tenu à Bamako, en octobre 1997 avec comme objectif principal son enrichissement.

Le présent livret de poche, portant Code de conduite des Forces armées et de sécurité de la République du Mali, est le fruit de la coopération exemplaire entre ce Gouvernement et la Communauté internationale dans son ensemble, le système onusien en particulier. Le Gouvernement de la République du Mali se félicite tout particulièrement du concours remarquable du Programme des Nations Unies pour le développement et du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, dans le parachèvement de ce projet.

Destiné à l'usage de toutes les composantes des Forces armées et de sécurité du Mali, le style retenu est volontairement simple et direct, répondant par-là même à l'un des principes-clefs de l'éthique militaire faite essentiellement d'ordres et d'instructions.

À cet effet, le présent document intègre une multitude de normes internationales de droits de l'homme tirées de plus d'une trentaine de sources internationales. Sont également prises en compte les dispositions essentielles de la résolution 34/169 de l'Assemblée générale de l'ONU en date du 17 décembre 1979 portant adoption du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, ainsi que la résolution 1989/61 du Conseil économique

et social relative aux principes directeurs en vue d'une application efficace du dit Code de conduite en date du 24 mai 1989.

Le Ministre des Forces armées et des anciens combattants

TITRE I
**DES DEVOIRS DES FORCES ARMÉES ET
DE SÉCURITÉ ENVERS L'ÉTAT**

Article 1 : L'Armée de la République est au service de la Nation. Sa mission est de préparer et d'assurer, au besoin par la force des armes, la défense de la patrie, de la forme républicaine, des acquis démocratiques et des intérêts supérieurs de la nation.

Article 2 : L'Institution militaire est à la disposition du pouvoir politique.

Article 3 : Les militaires en activité peuvent être appelés à servir, de jour comme de nuit et partout. L'état de militaire exige en toute circonstance discipline, loyalisme et esprit de sacrifice.

Article 4 : Les militaires sont liés par le secret professionnel, sauf dérogation accordée par le Ministre chargé des armées.

Article 5 : Il est interdit aux militaires d'évoquer publiquement des questions politiques, sauf autorisation du Ministre chargé des armées.

Article 6 : Les personnels des Forces armées et de sécurité ne doivent pas appartenir à des milices ou à des groupes de crime organisé.

TITRE II
**DES RAPPORTS ENTRE LES FORCES ARMÉES ET DE SÉCURITÉ
ET LES POPULATIONS CIVILES**

Article 7 : Les Forces armées et de sécurité doivent respect, protection et assistance aux populations civiles.

Article 8 : Les relations entre les Forces armées et de sécurité et les populations civiles doivent être harmonieuses et empreintes de confiance réciproque.

Article 9 : Dans leurs relations avec les populations civiles, les militaires doivent éviter tout acte ou comportement pouvant déshonorer l'uniforme.

Article 10 : Les missions des Forces armées et de sécurité sont exécutées conformément aux règlements en vigueur.

Dans l'emploi des forces, l'autorité politique et les autres forces sociales doivent :

- respecter la neutralité politique des Forces armées et de sécurité ;
- proscrire les campagnes et propagandes politiques et syndicales dans les casernes.

Article 11 : L'État fera en sorte que toute décision d'employer les Forces armées et de sécurité à des missions internes soit conforme aux lois et règlements en vigueur. Ces missions seront accomplies sous le contrôle effectif des autorités administratives.

Article 12 : Les Forces armées et de sécurité ne doivent pas recourir à l'usage de la force et des armes à feu pour la dispersion des réunions illégales, mais non violentes. Toutefois, lorsqu'il s'agit de réunions violentes, elles doivent recourir à l'usage de la force minimale et traiter les populations civiles de façon humaine.

Article 13 : Les Forces armées et de sécurité doivent s'abstenir de participer à des actes de pillage, dégât de denrées, de marchandises ou autres effets.

Article 14 : Le service national, les débats fréquents entre civils et militaires et les campagnes de sensibilisation et d'information favorisent la compréhension entre les Forces armées et de sécurité et les populations civiles.

Article 15 : Les Forces armées et de sécurité contribuent au développement économique et social du pays.

TITRE III
**DES RAPPORTS ENTRE LES FORCES ARMÉES
ET LES FORCES DE SÉCURITÉ**

Article 16 : Les Forces armées et de sécurité sont utilisées pour les besoins de sécurité interne et externe du pays. Dans l'exécution de leurs missions, ces forces entretiennent des rapports permanents :

- en temps de paix ;
- en temps de troubles ; et
- en temps de guerre.

Article 17 : En *temps de paix*, le maintien de l'ordre est une mission de police. Les Forces armées et de sécurité collaborent en matière d'échange de renseignements, de formation des personnels, des missions de police et de préparation à la mobilisation.

Article 18 : En *temps de troubles*, le maintien de l'ordre est assuré par la Police, la Gendarmerie et la Garde nationale. Les Forces armées interviennent sur réquisition, en tant que dernier recours, pour appuyer les forces de sécurité.

Article 19 : Le maintien de l'ordre incombe à l'autorité civile et relève exclusivement du Ministre de l'Intérieur. L'autorité militaire ne peut agir que sur réquisition de l'autorité civile conformément à la réglementation en vigueur.

Article 20 : En *temps de guerre*, la Gendarmerie nationale et la Garde nationale participent d'office à la défense opérationnelle du territoire aux côtés des armées.

TITRE IV
**DES FORCES ARMÉES ET DE SÉCURITÉ ET
LES DROITS DE L'HOMME**

Article 21 : Le recrutement et la mobilisation des personnels des Forces armées et de sécurité seront en accord avec les obligations et engagements de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Article 22 : Les Forces armées et de sécurité doivent bénéficier d'une formation appropriée en matière de droit constitutionnel, de droits de l'homme et de droit humanitaire international.

Article 23 : Les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens sous réserve des limitations qu'impose le Statut général des militaires.

Article 24 : Les opinions ou croyances philosophiques, religieuses ou politiques sont libres. Elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service et avec la réserve exigée de l'état de militaire. Cette règle ne fait pas obstacle au libre exercice du culte dans les enceintes militaires.

Article 25 : La responsabilité des militaires demeure entière s'ils violent les droits de l'homme, dans l'exécution d'ordres manifestement illégaux.

Article 26 : Les Forces armées et de sécurité doivent éviter de porter atteinte à la vie ou à l'intégrité physique des personnes en toute circonstance, sauf cas de légitime défense pour soi ou pour autrui.

Il doit être présenté devant l'autorité judiciaire sans délai.

Article 28 : Les militaires doivent accorder aux membres de leurs familles, à l'intérieur comme à l'extérieur des casernes, le droit de jouir des droits et libertés fondamentales reconnus à toute personne civile.

Article 29 : Les réfugiés, les non-nationaux, les apatrides, les mineurs, les personnes appartenant à des minorités, les femmes et les personnes âgées ne doivent souffrir d'aucune discrimination en raison de leur statut.

Article 30 : Pendant les périodes d'état d'exception (état de siège ou état d'urgence), les actions des Forces armées et de sécurité doivent être conformes à la loi et aux normes internationales de droits de l'homme.

Article 31 : Dans tous les cas, sont formellement interdits : le meurtre, la torture, le châtement corporel, la mutilation, les outrages à la dignité humaine, la prise d'otages et la punition collective.

Article 32 : Les personnels des Forces armées et de sécurité doivent s'abstenir de pratiquer en toutes circonstances la torture, ou d'infliger des traitements cruels, inhumains ou dégradants, y compris la flagellation, les coups et bastonnades.

Article 33 : Les Forces armées et de sécurité s'abstiennent de dépouiller tout blessé, malade, naufragé ou mort ou d'exercer des violences dans des zones d'opération. Elles doivent porter aide et assistance à tout blessé, malade ou naufragé.

Article 34 : L'emploi des insignes distinctifs et emblèmes, défini par les Conventions de Genève en violation des lois et coutumes de la guerre, est prohibé.

Article 35 : Pendant les troubles internes, les militaires rendent compte à l'autorité hiérarchique, de l'utilisation des armes à feu. Dans ce cas, les militaires s'identifient au préalable, donnent un avertissement clair qu'ils vont utiliser l'arme à feu.

Article 36 : Après l'utilisation des armes à feu, les militaires fournissent immédiatement à toute personne blessée, une assistance médicale. Les familles des victimes sont tenues informées, une enquête ouverte si nécessaire sur l'incident, et un rapport dressé.

Article 37 : Les enquêtes doivent être menées dans le strict respect de la loi. Au cours de leurs enquêtes, les Forces armées et de sécurité doivent traiter les victimes de violations de droits de l'homme avec compréhension et considération.

Aucun individu ne doit être obligé à témoigner contre sa propre personne.

Article 38 : Le présent Code de conduite fera l'objet de séminaires/ateliers de sensibilisation au sein des unités des Forces armées et de sécurité sur toute l'étendue du territoire de la République du Mali, au titre du suivi gouvernemental.

Code de conduite. FAS/MALI/PS-OHCHR/30-01-1998

2.3 Texte du Certificat de la Flamme de la Paix à Tombouctou

CERTIFICAT

Monsieur le Président de la République du Mali,

Nous :

Prvoslav Davinic, *Directeur du Centre des Nations Unies pour les Affaires de Désarmement,*

Général Henny van der Graaf, *Membre du Conseil Consultatif du Secrétaire Général des Nations Unies pour les questions de désarmement,*

Attestons solennellement que nous avons procédé à une vérification scrupuleuse et exhaustive des armes qui nous ont été présentées par la Sous-Commission Contrôle et Destruction des Armes, de la cérémonie “Flamme de la Paix”.

Nous certifions, Monsieur le Président de la République, que ces armes correspondent quantitativement et qualitativement au registre de la Sous-Commission Collecte qui a recueilli les armes déposées par les ex-combattants.

Nous avons bien sûr, Monsieur le Président de la République, vérifié que, avant d’être déposées sur ce bûcher, ces armes ne contiennent aucune munition et qu’elles peuvent être brûlées sans danger, pour une véritable “Flamme de la Paix”.

(signé)

Tombouctou, 27 mars 1996

2.4 Allocution des MFUA et du MPMGK

**Allocution des MFUA et du MPMGK
à l'occasion de la cérémonie de
"La Flamme de la Paix" à Tombouctou,
27 mars 1996**

- Excellence, Monsieur le Président de la République, Chef de l'État,
- Excellence, Monsieur Jerry John Rawlings, Président de la République sœur du Ghana,
- Excellence, Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,
- Excellences, Messieurs les Ministres et représentants des Chefs d'État des pays voisins,
- Excellences, Messieurs les représentants des Institutions de la République,
- Excellences, Messieurs les représentants des Institutions et Organisations Internationales,
- Excellences, Messieurs les ambassadeurs,
- Messieurs les représentants des partis politiques, des associations et organisations démocratiques,
- Messieurs les représentants de la société civile des Régions du Nord,
- Messieurs les représentants des différents cultes religieux du Mali,
- Distingués facilitateurs et médiateurs locaux, régionaux et nationaux,
- Honorables invités,
- Mesdames, Messieurs,

Les Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad (MFUA) et le Mouvement Patriotique Malien Ganda Koy (MPMGK) tiennent à renouveler leurs sincères remerciements à l'ensemble des participants tout en exprimant toute leur gratitude à son Excellence le Président de la République sœur du Ghana pour sa présence hautement panafricaniste à la cérémonie "Flamme de la Paix" de Tombouctou.

Cette présence traduit l'engagement du Ghana à consolider et approfondir l'héritage politique du Père de l'indépendance du Ghana et du Panafricaniste feu Kwamé N'Krumah.

Excellences,
Mesdames, Messieurs,

Je vous prie, au nom de la Réconciliation, du Pardon et de la Paix, d'observer une minute de silence à la mémoire de toutes les victimes de la violence et de l'insécurité.

Excellences,
Mesdames, Messieurs,

C'est pour asseoir la tradition africaine de la palabre et du consensus que les MFUA et le MPMGK m'ont chargé de vous donner lecture d'une déclaration conjointe et d'une motion spéciale.

**Déclaration conjointe des
Mouvements et Fronts Unifiés de l'AZAWAD (MFUA)
et du Mouvement Patriotique Malien Ganda Koy (MPMGK)**

1. L'Armée Révolutionnaire de Libération de l'Azawad (ARLA), représentée par son secrétaire général Abdourahmane ag Galla ;
2. Le Front Islamique Arabe de l'Azawad (FIAA), représenté par son secrétaire général Boubacar Sadeck ould Mahmoud ;
3. Le Front Populaire de Libération de l'Azawad (MPLA), représenté par son secrétaire général Zeïdane ag Sidalamine ;
4. Le Mouvement Populaire de l'Azawad (MPA), représenté par son secrétaire général Iyyad ag Ghali ;
5. Le Mouvement Patriotique Malien Ganda Koy (MPMGK), représenté par son chef du mouvement le capitaine Abdoulaye Hamadahamane Maïga.

- Considérant que le Mali est un et indivisible ;
- Considérant le caractère national du Problème du Nord ;
- Considérant la volonté du peuple malien et des autorités politiques de régler définitivement ce problème par le dialogue, la coutume et les traditions ;

- Considérant que le Pacte National est le cadre approprié pour résoudre la crise du Nord ;
- Considérant la nécessité de préserver l'unité nationale et l'intégrité territoriale et d'assurer la sécurité de toutes les populations sans distinction de race ou d'ethnie.

Les Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad et le Mouvement Patriotique Malien Ganda Koy :

1. Proclament leur attachement sans réserve à la Constitution de la République du Mali dans toutes ses dispositions, à l'unité nationale et au respect de l'intégrité du territoire ;
2. Félicitent le Peuple malien tout entier et son Gouvernement pour les efforts engagés en faveur de la résolution pacifique de ce douloureux conflit ;
3. S'engagent avec toutes les composantes de la Nation à défendre l'intégrité territoriale, la souveraineté du Mali, et à préserver l'unité nationale ;
4. S'engagent à s'impliquer individuellement et collectivement dans la consolidation de la Paix et de la réconciliation entre toutes les composantes de la Nation afin de recréer entre elles cette atmosphère d'antan faite d'échanges, d'alliances, de fraternité et de tolérance ;
5. Condamnent et rejettent toute forme de violence et d'intolérance comme moyen d'expression politique, sociale et économique ;
6. Recommandent pour la stabilité et la sécurité du Mali l'application correcte, diligente et équitable du Pacte National et des accords complémentaires au profit des populations des Régions du Nord ;
7. Remercient vivement l'ensemble de la Communauté internationale pour son appui au processus de paix ;
8. Recommandent la création de conditions morales, matérielles et psychologiques pour le retour des populations déplacées du fait de l'insécurité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, et faciliter leur réinsertion ;
9. Recommandent la poursuite et l'intensification des actions de développement pour une intégration socio-économique réelle des Régions du Nord au reste du pays ;
10. Sollicitent, dans un souci de pardon et de réconciliation entre tous les fils du pays, le vote par l'Assemblée Nationale d'une loi d'amnistie générale portant sur toutes les infractions commises pendant la période du conflit armé ;
11. Exhortent les Peuples frères et les Gouvernements d'Afrique de l'Angola, du Burundi, du Libéria, du Niger, du Rwanda, du Sénégal, de la Sierra Leone, de la Somalie et du Soudan à fêter à leur tour leur Flamme de la Paix ;

12. Et, enfin, proclament solennellement et de façon irréversible la dissolution de leurs mouvement et fronts respectifs.

Que vive éternellement la Flamme de la Paix au Mali et dans le monde !

Ont signé :

- Pour l’Armée Révolutionnaire de Libération de l’Azawad : Abdourahmane ag Galla (secrétaire général) ;
- Pour le Front Islamique Arabe de l’Azawad : Boubacar Sadeck ould Mahmoud (secrétaire général) ;
- Pour le Front Populaire de Libération de l’Azawad : Zeïdane ag Sidalamine (secrétaire général) ;
- Pour le Mouvement Populaire de l’Azawad : Iyyad Ag Ghali (secrétaire général) ;
- Pour le Mouvement Patriotique Malien Ganda Koy : capitaine Abdoulaye Hamadahamane Maïga (chef de mouvement).

Motion spéciale

À l’occasion de cette cérémonie historique “Flamme de la Paix, les Mouvements et Fronts Unifiés de L’Azawad (MFUA) et le Mouvement Patriotique Malien Ganda Koy (MPMGK) adressent leurs sincères remerciements au Peuple et au Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire en sa qualité de pays médiateur dans le cadre du règlement pacifique du “Problème du Nord” au seul bénéfice de la Nation malienne dans son unité et sa diversité.

2.5 Loi portant amnistie

PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE RÉPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE—UN BUT—UNE FOI

LOI N° 97-016 DU 7 MARS 1997 PORTANT AMNISTIE

L'ASSEMBLÉE NATIONALE A DÉLIBÉRÉ ET ADOPTÉ EN SA SÉANCE
DU 20 FÉVRIER 1997,

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PROMULGUE LA LOI DONT LA
TENEUR SUIT :

ARTICLE 1^{ER} : Les infractions ci-après citées, ainsi que leurs tentatives ou complicités, prévues et punies par le Code Pénal, le Code du Travail et la Loi N° 60-4/AL-RS du 7 juin 1960 fixant le régime des armes et des munitions modifiée par la Loi N° 85-52/AN-RM du 21 juin 1985, commises sur le territoire national dans la période du 29 juin 1990 au 27 mars 1996 en rapport avec la rébellion sont amnistiées : atteinte à la sûreté intérieure de l'État ; destruction d'édifice ; opposition à l'autorité légitime ; violences et voies de fait à agent de la force publique ; embarras sur la voie publique ; association de malfaiteurs ; recel de malfaiteurs ; crimes et délits de caractère racial ou régionaliste ; homicide volontaire ; homicide involontaire ; coups et blessures volontaires ; violences et voies de fait ; enlèvements de personne ; arrestation illégale et séquestration de personne ; viol ; dénonciation calomnieuse ; incendie volontaire ; dommages volontaires à la propriété immobilière ou mobilière d'autrui ; pillage ; extorsion et dépossession frauduleuse ; vol qualifié ; vol simple ; révélation de secret ; menaces ; usurpation de titres ou fonctions ; atteinte à la liberté du travail ; détention et port illégal d'armes ou munitions.

ARTICLE 2 : L'Amnistie s'étend en outre aux fautes passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles que ces infractions peuvent également constituer.

ARTICLE 3 : Sont exclus du champ d'application de la présente loi, les crimes et délits commis à l'encontre des personnes présentes sur le territoire national au titre de la coopération au développement et couvertes par l'immunité diplomatique.

ARTICLE 4 : En l'absence de condamnation définitive, les contestations relatives aux faits amnistiés sont soumises à la juridiction compétente pour statuer sur la poursuite.

Bamako, le 7 mars 1997,

Le Président de la République,

Alpha Oumar KONARÉ

2.6 Un Moratoire régional sur les armes légères

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

VINGT ET UNIÈME SESSION DE LA CONFÉRENCE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

ABUJA, 30-31 OCTOBRE 1998

DÉCLARATION DE MORATOIRE SUR L'IMPORTATION, L'EXPORTATION ET LA FABRICATION DES ARMES LÉGÈRES EN AFRIQUE DE L'OUEST

NOUS, CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO) ;

CONSIDÉRANT les principes et objectifs du Traité Révisé de la CEDEAO, de ceux de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, et de l'Organisation des Nations Unies ;

CONSIDÉRANT que la circulation des armes légères constitue un facteur déstabilisateur pour les États membres de la CEDEAO, et une menace pour la paix et la sécurité de nos peuples ;

CONSIDÉRANT les résolutions de la Conférence des Nations Unies sur la “Prévention des conflits, le désarmement et le développement”, tenue à Bamako en novembre 1996 ;

CONSIDÉRANT les directives de la quatrième session extraordinaire de la Conférence des Chefs d’État et de Gouvernement de la CEDEAO tenue à Lomé le 17 décembre 1997, relatives à la mise en place d’un mécanisme sur la prévention, la gestion, le règlement des conflits, le maintien de la paix et de la sécurité dans la sous-région ;

CONSIDÉRANT les recommandations de la Conférence des Ministres des Affaires étrangères, de la défense, de l’intérieur, de la sécurité de la CEDEAO, tenue à Yamoussoukro les 11 et 12 mars 1998 ;

CONSIDÉRANT l’engagement réaffirmé des États membres de la CEDEAO à la Conférence d’Oslo (1-2 avril 1998), et le soutien de la communauté internationale à la proposition de moratoire sur les armes légères en Afrique de l’Ouest ;

CONSIDÉRANT les résultats des travaux de la réunion des Ministres de la défense, de l’intérieur et de la sécurité, et ceux de la réunion des Ministres des affaires étrangères, tenues respectivement à Banjul les 23 et 24 juillet 1998, et à Abuja du 26 au 29 octobre 1998, et entérinés par nous à Abuja le 31 octobre 1998 ;

CONSIDÉRANT les encouragements répétés des Nations Unies en matière de désarmement en Afrique de l’Ouest tels que mentionnés dans les Résolutions pertinentes des 50^e, 51^e et 52^e sessions de l’Assemblée générale ;

CONSIDÉRANT l’attitude hautement positive des États membres des Arrangements de Wassenaar et autres producteurs d’armes relatives à la proposition d’un moratoire sur les armes légères en Afrique de l’Ouest ;

DÉCLARONS, DE MANIÈRE SOLENNELLE ET SOLIDAIRE, UN MORATOIRE SUR L’IMPORTATION, L’EXPORTATION ET LA FABRICATION DES ARMES LÉGÈRES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE LA CEDEAO, QUI PREND EFFET À COMPTER DU 1^{ER} NOVEMBRE 1998, POUR UNE DURÉE DE TROIS (3) ANS, RENOVELABLE.

INSTRUISSONS le Secrétaire exécutif de la CEDEAO, en collaboration avec le système des Nations Unies, de convoquer une réunion des Ministres des affaires étrangères et d'experts en vue de mettre en œuvre le cadre opérationnel pour les mesures associatives du moratoire dans le contexte du Programme de Coordination et d'Assistance pour la Sécurité et le Développement (PCASED).

DÉSIREUX D'ASSURER le succès du moratoire ;

SOLLICITONS, pour l'exécution du Programme de Coordination et d'Assistance pour la Sécurité et le Développement (PCASED), l'assistance de l'Organisation de l'Unité Africaine, des Nations Unies, et de la Communauté internationale ;

INSTRUISSONS le Secrétaire exécutif en collaboration avec le PCASED de convoquer une conférence des Ministres des affaires étrangères pour évaluer le moratoire à la fin de la période initiale de trois (3) ans.

EN FOI DE QUOI, NOUS, CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, AVONS SIGNÉ LA PRÉSENTE DÉCLARATION.

FAIT A ABUJA, LE 31 OCTOBRE 1998 EN UN SEUL EXEMPLAIRE ORIGINAL EN FRANÇAIS ET EN ANGLAIS, LES DEUX TEXTES FAISANT ÉGALEMENT FOI.



S.E. Mathieu KEREKOU
Président de la République du
BÉNIN



S.E. Ablasse OUEDRAOGO
Ministre des Affaires étrangères
pour le Président du FASO
Président du Conseil des Ministres
et par ordre

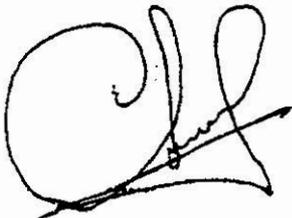
S.E. D' Carlos Alberto Wahanon
de Carvalho VEIGA
Primeiro Ministro e Chefe do
Governo da Republica de CABO
VERDE


S.E. Henri Konan BEDIE
Président de la République de
COTE D'IVOIRE

S.E. Col. Yahya A.J.J. JAMMEH
Président de la République de la
GAMBIE

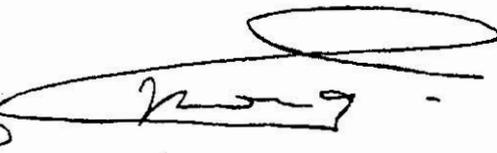
S.E. le Capitaine d'Aviation
Jerry John RAWLINGS
Président de la République du
GHANA



S.E. le Général Lansana CONTE
Président de la République de
GUINÉE



S.E. João Bernardo VIEIRA
Président de la République de
GUINÉE-BISSAU

S.E. Charles TAYLOR
Président de la République du
LIBÉRIA

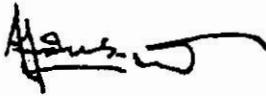
S.E. Alpha Oumar KONARE
Président de la République du
MALI



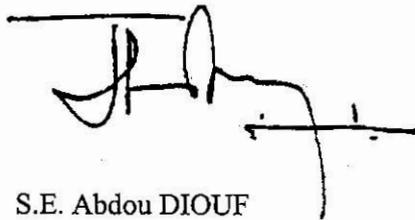
S.E. Mohamed A. Ould MOÏNE
Ambassadeur pour le Président de
la République islamique de
MAURITANIE et par ordre



S.E. Ibrahim Maïnassara BARE
Président de la République du
NIGER



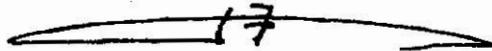
S.E. le Général Abdulsalami
ABUBAKAR
Chef de l'État,
Commandant en chef des Forces
Armées de la République Fédérale
du NIGÉRIA



S.E. Abdou DIOUF
Président de la République du
SÉNÉGAL



S.E. Alhaji Ahmad Tejan
KABBAH
Président de la République de
SIERRA LEONE



S.E. Gnassingbe EYADEMA
Président de la République
TOGOLAISE

2.7 Introduction au Moratoire

Introduction au Moratoire par le Président du Mali¹

Parmi les multiples défis qui interpellent notre système international contemporain, en cette veille du 21^e siècle, il nous faut bien nous convaincre que la maîtrise des armes légères figure en bonne place. Si de substantiels progrès ont été manifestement accomplis dans le domaine de la maîtrise des armes nucléaires, il n'en va pas de même dans le domaine des armes conventionnelles en général et des armes légères en particulier, dont l'accumulation et la prolifération anarchique à travers le monde menacent de constituer le plus grave danger contre la stabilité des États et du système international contemporain. Aussi, je placerai mon intervention dans le cadre d'un appel à la communauté internationale pour livrer un combat sans merci à cette catégorie d'armes.

En effet, la communauté internationale à l'ère de la guerre froide s'est plutôt préoccupée du maintien de l'équilibre nucléaire que d'un système global de sécurité ; la course aux armements, qui a alimenté pendant près d'un demi-siècle la compétition stratégique entre les deux super-blocs, est l'une des causes principales de l'afflux d'armes conventionnelles et d'armes légères qui

¹ Cet article est tiré du discours du Président Alpha Oumar Konaré à Oslo en avril 1998 ; nous le reproduisons ici avec l'aimable autorisation du Cabinet présidentiel et de l'Institut norvégien des affaires internationales NUPI (voir Lodgaard et Ronnfeldt, 1998, pour le texte intégral). L'auteur est Président de la République du Mali depuis 1992. Le D^r Konaré a été Ministre de la jeunesse, des sports, des arts et de la culture (1978–1980). Il est docteur en histoire et archéologie de l'Université de Varsovie. Enseignant de vocation, il a également été chercheur à l'Institut supérieur de formation et de recherche appliquée ISFRA à Bamako et fondateur de la revue *Jamana* et du journal *Les Échos*.

circulent librement partout et alimentent les multiples foyers de tension allumés en cette ère d'après-guerre froide.

Loin s'en faut, ce ne sont pas ces armes qui sont les causes des conflits, des guerres entre factions, clans, ethnies et religions auxquelles nous assistons partout aujourd'hui ; mais la fin de la compétition stratégique a rendu ces armes obsolètes pour les causes qui avaient motivé leur accumulation et, à l'inverse, les a rendues plus disponibles pour exacerber les simples litiges, différends ou tensions susceptibles de survenir entre les groupes dans leurs simples commerces quotidiens. Du coup, cette disponibilité d'armes légères, la durée et la violence qu'elles peuvent imprimer aux règlements des conflits, encouragent les protagonistes à tourner le dos aux règlements des conflits et à recourir plus facilement aux moyens de la violence, créant de la sorte un sentiment d'insécurité qui conduira à son tour à une plus grande demande et au recours aux mêmes armes, soi-disant pour rétablir la sécurité.

L'accumulation et la prolifération anarchique des armes légères en deviennent d'autant plus exacerbées qu'il n'existe que très peu ou pas du tout de réglementation en matière de maîtrise des armes conventionnelles, que la nature et la qualité de ces armes se prêtent facilement à toutes sortes de trafic, et que les petites armes, de par leurs spécificités opérationnelles, sont bien adaptées aux types de conflits, internes pour la plupart, qui caractérisent le système international d'après-guerre froide : que ce soit en Bosnie, en Somalie, au Rwanda, au Burundi, en Centrafrique ou dans d'autres foyers de crise, ce sont ces systèmes d'armes qui ont alimenté les guerres meurtrières, non entre États, mais à l'intérieur des États entre groupes d'individus armés, des factions, des troupes irrégulières et, parfois, de simples gangs armés sans assise sociale ou politique.

Les multiples conséquences politiques, économiques et sociales de la prolifération anarchique des armes légères à travers le monde sont désormais bien connues de toute la communauté internationale ; elles font des millions de victimes et pour la plupart des civils, des populations entières déplacées avec leurs cortèges de larmes et de sueurs, le phénomène d'enfants soldats, en passant par les phénomènes du terrorisme frontalier et du grand banditisme dans les centres urbains et les zones frontalières.

Les experts en la matière ont établi qu'en 1996, environ 35 millions de personnes dans 23 pays à travers le monde étaient en proie à une forme ou à une autre des conséquences des conflits internes ; et le rapport d'un comité d'experts gouvernementaux des États-Unis estimait que plus de 80 % des victimes des guerres utilisant des petites armes ne sont pas des combattants, mais des femmes et des enfants ; parmi les enfants soldats plus de 200.000 sont âgés de moins de 16 ans. Une des conséquences les plus graves de l'accumulation et de la circulation anarchique des armes légères nous semble être le phénomène sociologique et politique d'atomisation et de multiplication des centres de pouvoir de répression en Afrique.

La libre circulation des armes a permis dans certaines situations récentes à des groupes de pression, des insurgés, à des milices de partis politiques de s'opposer à la légalité et à la légitimité de l'État avec autant, sinon plus de moyens de violence. L'État n'est plus le seul détenteur du pouvoir de répression légal, il peut à tout moment se trouver en compétition avec d'autres centres de pouvoir, détenant les mêmes moyens ; l'apparition d'un tel phénomène dans le paysage politique africain est un facteur de grande vulnérabilité, d'instabilité chronique et même délégitimation des pouvoirs légalement mis en place, qui hypothèque les fragiles processus démocratiques amorcés ici et là.

Enfin, les fonds mis dans l'acquisition des armes de la violence, tant par les gouvernements que par les différents groupes, les ressources investies dans les conflits armés par les protagonistes et par les Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix, sont autant de ressources diverties au détriment des problèmes réels de développement économique et social et de stabilisation politique des États africains.

C'est fort de cette vérité première, et instruit de la pénible expérience que le septentrion malien vivait, que je devais personnellement entreprendre le Secrétaire général des Nations Unies afin qu'il aide mon pays et ceux de la sous-région qui partageaient la même conviction, à maîtriser le flux d'armes illicites qui prolifèrent dans toute la zone. Je ne me doutais pas un seul instant que l'initiative que j'entreprenais était certes généreuse, mais qu'elle était complexe et très délicate au regard de la matière concernée : les armes, et que sa mise en œuvre était jalonnée d'obstacles multiples. Mais je ne doutais pas, au regard des enjeux que comporte l'entreprise et de la pertinence de l'objectif

poursuivi, que je pouvais compter sur l'appui et la coopération des Nations Unies, des États de la sous-région et des organisations régionales de sécurité collective en Afrique, telles l'ANAD (Accord de non-agression et d'assistance mutuelle en matière de défense), de la CEDEAO et de l'OUA.

En la matière, si nous considérons le chemin parcouru, nous pouvons dire que nos espoirs n'ont pas été déçus, et que, plus que jamais, l'objectif de la "maîtrise des armements" par la stratégie du micro-désarmement est bien à la portée des hommes d'État africains. Dès 1994, le Secrétaire général avait dépêché une mission exploratoire au Mali, suivie en 1994-1995 par une mission consultative, qui devait visiter six autres pays de la sous-région et dont les conclusions nous confortaient déjà dans deux de nos convictions :

- le phénomène de la prolifération des armes illicites est une réalité dans presque tous les États visités ; il convient de s'attaquer au problème plutôt dans le cadre d'une coopération sous-régionale ;
- l'importance du phénomène et les difficultés liées à son éradication exigent l'engagement de la communauté internationale.

Dans cette perspective, la mission consultative recommandait quatre axes d'efforts qui devraient structurer la conduite de l'entreprise :

- l'établissement de commissions nationales dans les États impliqués dans l'initiative ;
- la révision et l'harmonisation des législations nationales en matière de port et de circulation des armes ;
- la création de registres d'armes et de réseaux d'échanges d'informations sur la circulation des armes dans la sous-région ouest-africaine ;
- et le renforcement des services de sécurité.

À partir de ce moment, le Secrétaire général des Nations Unies et l'ensemble du système des Nations Unies devaient accorder une attention particulière à cette initiative ouest-africaine, en lui procurant diverses formes d'assistance et d'appui, comme "un instrument important de diplomatie préventive et de consolidation de la paix et du développement en Afrique de l'Ouest".

C'était là le fondement philosophique de notre approche de la sécurité de notre pays et de la sous-région ; l'ONU a beau s'investir dans les opérations de maintien de la paix en Afrique, opérations à posteriori dont les résultats sont forts mitigés, il convenait de s'investir plutôt à prévenir les conflits qu'à les gérer ou à les résoudre, notamment en agissant sur la maîtrise des moyens de la violence armée, dont les armes légères qui prolifèrent partout sur le continent. D'où cette campagne de lutte contre la prolifération des armes légères en Afrique de l'Ouest, comme instrument de la diplomatie préventive dont nous devons désormais nous faire l'apôtre ; comme pays pilote, nous nous devons d'une part de partager le bien-fondé et la bonne compréhension de la cause avec les autres pays de la sous-région, et, de l'autre, traduire notre conviction politique et philosophique en actions concrètes.

Les années 1996–1997 furent consacrées à des échanges de points de vue, à des réflexions et concertations avec d'autres pays sur la question, à travers des séminaires et conférences sous l'égide des Nations Unies et avec la participation d'experts de divers organes du système des Nations Unies. Parmi ces multiples rencontres, l'on retiendra le séminaire international de Bamako sur les relations civilo-militaires de juillet 1996, la conférence internationale de Bamako sur le désarmement, la prévention des conflits et le développement en Afrique de l'Ouest en novembre 1996, et la rencontre d'experts de haut niveau, en marge des cérémonies commémoratives de l'anniversaire de la Flamme de la Paix en mars 1997 à Bamako.

La conférence sur le désarmement de novembre 1996 a marqué une phase décisive de maturation de l'initiative ouest-africaine de lutte contre la prolifération des armes légères ; c'est au cours de cette conférence que l'idée d'un moratoire sur la production, l'importation et l'exportation des armes légères dans l'espace ouest-africain fut lancée par la diplomatie malienne et soumise à débats tout le long des travaux de cette conférence. Il était dans la nature des choses que le sujet soit l'objet de polémique des uns et de scepticisme des autres, au regard du caractère novateur de l'idée en matière de désarmement conventionnel. Dans l'esprit de la diplomatie malienne, le moratoire n'était pas une interdiction juridique destinée à attenter à la souveraineté des États, à leur liberté de pourvoir, à leur défense, mais un acte de foi, démontrant à la face du monde l'engagement politique irréversible de nos États à combattre l'accumulation d'engins de mort et de destruction, pour

promouvoir le développement économique et social de nos peuples si durement éprouvés. Aussi, un acte d'intelligence diplomatique, qui pose l'autocensure, la retenue, la simple abstention momentanée des États de la sous-région à ne pas produire, à ne pas recevoir et à ne pas exporter d'armes, comme étape préliminaire nécessaire pour renforcer les moyens de la sécurité effective et engager les actions positives de micro-désarmement dans les phases ultérieures.

En effet, comment autrement convaincre les autres partenaires, les producteurs et vendeurs d'armes, les agences et organes du système des Nations Unies de nous aider à nous débarrasser du poids des armes pendant que nous-mêmes ne sommes pas capables du simple acte de l'abstention, même limitée ? À un moment où les experts ont établi qu'environ 7 à 8 millions d'armes illicites circulent dans la seule sous-région ouest-africaine, comment peut-on éradiquer ce flux d'armes en continuant d'en produire et d'en recevoir ? En tout état de cause, les débats techniques dans les ateliers ont permis de faire plus de lumière sur l'idée de moratoire et d'aboutir à un accord de principe. Aux termes des résolutions finales, le Mali fut chargé de poursuivre les contacts avec les États et le système des Nations Unies pour réunir les conditions d'une déclaration effective de moratoire sur les armes légères par les États de l'Ouest africain. En exécution de ce mandat, depuis 1997, la diplomatie malienne a entrepris de multiples contacts avec les instances techniques et politiques de la plupart des États de la sous-région à travers les commissions nationales, ou des émissaires lors des différents forums africains. Quant aux contacts avec l'ONU, ses organismes et agences impliqués dans les problèmes de sécurité, ils sont désormais quasi permanents à travers le PNUD-Mali et l'émissaire du Département des affaires de désarmement de l'ONU pour l'Afrique.

Nous sommes à même d'affirmer aujourd'hui, que l'idée du moratoire sur les armes légères a fait beaucoup de chemin auprès de la communauté internationale et beaucoup d'États de la sous-région ; à preuve les résolutions 42/75 G et 50/70 H des 49^e et 50^e sessions de l'Assemblée Générale de l'ONU, relatives à l'assistance aux États pour l'arrêt de la circulation illicite et la collecte des petites armes. Du reste le sujet vient de faire l'objet d'une autre recommandation, lors de la 52^e session de l'Assemblée Générale, en des termes suffisamment éloquents : "L'Assemblée Générale prend note des conclusions de la concertation ministérielle sur la proposition d'un moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères dans la région

tenue à Bamako le 26 mars 1997 et encourage les États concernés à poursuivre l'examen de la question ; elle prie le Secrétaire général de poursuivre l'examen de la question, et de lui présenter à la 53^e Session un rapport sur l'application de la présente résolution.”

La rencontre ministérielle des États de la région impliqués dans le processus à Bamako en mars 1997 a adopté un mécanisme de coordination des mesures concourant à la mise en œuvre du moratoire, le PCASED (Programme de coordination et d'assistance à la sécurité et au développement). J'ai personnellement entrepris des démarches auprès de mes pairs ; et je leur ai fait part de mon intention de déclarer le Moratoire sur la fabrication, l'importation et l'exportation des armes légères sur le territoire de la République du Mali, dans un avenir très prochain. Entre-temps, d'autres réseaux de la diplomatie malienne, le Ministère des affaires étrangères et la Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères s'activent à la préparation des conditions optimales de déclaration du moratoire. Partout et à tous les niveaux, nous avons constaté que cette démarche n'était pas seulement la nôtre, mais qu'elle était largement partagée. Il ne pouvait en être autrement, tant nos préoccupations sont communes, tant nos destins sont liés.

Le Mali, c'est quoi d'autre qu'un peu du Sénégal, qu'un peu du Burkina, du Niger, de Côte d'Ivoire, de Guinée, j'en passe... Notre futur n'est-il pas l'UEMOA ? La CEDEAO ? Notre combat commun c'est aujourd'hui une Afrique démocratique. Notre conviction forte est que c'est seulement dans une Afrique démocratique que réside la stabilité de l'Afrique, l'unité de l'Afrique. Seule une Afrique démocratique peut créer les conditions d'un réel développement au service des peuples africains. La situation actuelle de l'Afrique n'est pas une fatalité ; l'Afrique a les moyens de s'en sortir, l'Afrique restera une constante référence. Il n'est donc pas surprenant que le Sommet Extraordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, réuni à Lomé (Togo) le 1^{er} décembre 1997, ait instruit aux ministres chargés des Affaires étrangères, de la défense, de l'intérieur et de la sécurité de se pencher sur cette question importante. Depuis la rencontre des Ministres des affaires étrangères, de la défense, de l'intérieur et de la sécurité de la CEDEAO à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire), les 11 et 12 mars 1998, il a été retenu que le Secrétariat exécutif de cet organisme sous-régional soumette un projet de

déclaration du moratoire lors de la prochaine conférence statuaire des Chefs d'État et de Gouvernement prévue avant la fin de cette année.

C'est le lieu d'adresser un vibrant appel à tous les États africains pour prendre part à cette entreprise exaltante de "micro-désarmement de l'Afrique" ; nous devons franchir ensemble ce pas décisif d'une déclaration de moratoire sur les armes légères en Afrique, comme contribution de notre cher continent au mouvement universel de désarmement général, pour un mieux-être des générations futures. Pour notre part, la République du Mali reste résolument engagée à l'accomplissement de l'idéal que poursuit le micro-désarmement en Afrique comme instrument d'une diplomatie préventive, seule stratégie de sécurité individuelle et collective adaptée à nos moyens, et à nos objectifs de stabilité politique, de développement économique et social.

Cette foi en la cause du désarmement ne procède ni d'un idéalisme, ni d'une naïveté d'état ; nous y croyons d'autant plus fermement que notre histoire récente à travers la gestion de la crise de notre septentrion nous a clairement enseigné "que la meilleure stratégie de gestion ou de prévention des conflits armés est d'agir directement sur les moyens de la violence". Nous y croyons comme seul moyen de préserver l'héritage d'une nation malienne plurielle ; nous y croyons comme seul moyen d'approfondir le processus démocratique dans notre pays, comme seul moyen de transmettre aux générations nouvelles un Mali uni mais pluriel, capable de gérer ses différences, un Mali de tolérance, de justice, de solidarité et de partage. C'était là toute la signification et toute la pédagogie de notre cérémonie de la Flamme de la Paix à Tombouctou en mars 1996 ; une cérémonie au cours de laquelle environ 3.000 armes individuelles restituées par les hommes des Mouvements et Fronts unifiés de l'Azawad et ceux du Mouvement Ganda Koy ont été solennellement brûlées.

Cette cérémonie de la Flamme de la Paix par-delà la symbolique politique qu'elle marquait, participe d'une stratégie de désarmement rationnellement pensée, qui devait définitivement mettre fin au conflit du nord et créer les conditions de sécurité nécessaires au lancement de divers projets de développement dans le nord du pays. Bien que le Pacte national fut signé en 1992, que de 1993 à 1996 il y eut de multiples rencontres : négociations, accords, cessez-le-feu et rupture de cessez-le-feu, il aura fallu passer par la nécessaire séquence d'actions stratégiques agissant directement sur la maîtrise

des armements (installation des unités spéciales, opérations de cantonnement des combattants sur des sites choisis et leur désarmement de 1994 à 1996) pour aboutir au retour définitif de la paix : la vraie paix, c'est-à-dire l'existence de conditions de sécurité permettant la reprise des actions de développement, ne date que de la destruction des armes de la violence et de la déclaration d'auto-dissolution des mouvements lors des cérémonies de la Flamme de la Paix de mars 1996. Cette paix reste à consolider. Elle sera gagnée chaque jour par les Maliennes et les Maliens eux-mêmes, avec le concours de leurs partenaires. Ils ne seront pas payés pour cette paix. Ils la gagneront pour eux-mêmes au prix de leurs sacrifices. La pédagogie de l'opération Flamme de la Paix devait enrichir notre réflexion nationale sur la paix et de la nécessité de soutenir une politique hardie de micro-désarmement de la sous-région.

La pédagogie de l'opération Flamme de la Paix continuera à s'appuyer sur les "concertations régionales", grands rassemblements populaires au niveau local et les "rencontres intercommunautaires" pour le partage d'une culture de la paix, nourriture authentiquement démocratique. Elle se vivifiera de la décentralisation et de l'intégration régionale. S'il y a éclatement des centres de pouvoirs armés jusqu'à l'échelon des clans, des bandes, des groupes ethniques ou religieux, en tout cas jusqu'à des formations infra-États, c'est qu'il y a eu à une étape antérieure : prolifération des armes, accumulation de surplus et dissémination incontrôlée ; la lutte contre la prolifération des armes légères doit être comprise comme une stratégie de prévention des conflits moins coûteuse à conduire qu'une stratégie de gestion des conflits dont les actions se situent en aval des effets pervers et destructeurs des armes de la violence.

Le mouvement universel de désarmement en cours que traduisent les traités et accords en matière de maîtrise des armes nucléaires, des armes chimiques et biologiques et des mines antipersonnel, n'aura son plein effet que s'il s'étend au domaine des armes légères, dont tous les experts sont convenus qu'elles constituent la plus grande cause de morts violentes, de conflits armés internes, de massacres massifs de populations innocentes et d'abus massifs des droits de l'homme.

La maîtrise des armes de cette zone grise constitue le défi sécuritaire majeur qui nous interpelle en cette veille de 21^e siècle ; si des efforts concrets ne sont pas entrepris pour contrôler et limiter la production et le transfert des armes

légères, les chances de réussir le règlement des conflits présents et à venir et de promouvoir la démocratie en Afrique resteront désespérément minces. C'est au relèvement de ce défi que le Mali est engagé, à travers sa politique africaine de micro-désarmement ; mais comment mener à bon port une entreprise aussi complexe, aussi délicate et lourde sans le concours et l'appui de l'ensemble des acteurs du système international, en particulier les plus puissants !

Je ne saurais terminer cet appel en faveur du soutien de notre politique de maîtrise des armes légères sans remercier les différents partenaires qui nous ont accompagné dans nos efforts jusqu'à cette phase ; je voudrais tout particulièrement remercier la Croix-Rouge norvégienne, l'Institut international pour la recherche de la paix d'Oslo, l'Aide de l'Église norvégienne, l'Institut norvégien pour les affaires internationales et le Gouvernement norvégien qui sont initiateurs de cette campagne ; je voudrais remercier aussi les pays donateurs et qui se sont engagés à apporter leur appui au PCASED ; les pays du Groupe de Wassenaar dont les concours nous sont absolument nécessaires. Je voudrais enfin remercier très sincèrement l'ONU, les agences et instituts spécialisés des Nations Unies, tout particulièrement le PNUD-Mali, l'UNIDIR, le Centre régional pour la paix et le désarmement à Lomé, dont les soutiens constants nous ont été acquis dès la naissance de l'initiative.

Je m'en voudrais de ne pas signaler la part personnelle prise dans cette œuvre par M. Tore Rose, Représentant du PNUD au Mali, et M. Ivor Fung du Centre régional pour la paix et le désarmement à Lomé. J'invite tous ces partenaires à redoubler d'efforts afin que nous franchissions ensemble ce pas décisif de la Déclaration du Moratoire pour enfin couronner tant d'années d'efforts, d'abnégation de la communauté internationale. L'Afrique ne peut pas ne pas saisir l'une des rares chances qui s'offre à nous pour apporter notre part de contribution à l'histoire universelle du désarmement, pour la paix, la stabilité et le développement de notre chère patrie pour un mieux-être des générations futures.

Annexe 3

Montants promis pour la consolidation de la paix au Nord Mali (répartition par secteur)¹

	Secteur	%	Montant \$ US	Décaissé	Reliquat
I. 1	Agriculture	25	132.932.139	56.074.908	76.857.231
I. 2	Élevage	8	42.946.155	23.436.054	19.510.101
I. 3	Environnement	2	10.083.800	7.610.651	2.473.149
II. 1	Hydraulique	10	54.760.248	19.563.662	35.196.586
II. 2	Énergie	2	8.088.635	5.936.150	2.152.485
III. 1	Santé	9	48.972.153	32.640.101	16.332.052
III. 2	Éducation	4	19.902.803	10.619.783	9.283.020
III. 3	Divers	20	103.647.328	57.248.675	46.398.653
IV. 1	Routes	8	41.336.589	38.512.783	2.823.806
IV. 2	Aéroport	4	23.634.331	7.802.300	15.832.031
IV. 3	Télécoms	2	7.960.000	5.968.920	1.991.080
IV. 4	Urbanisme	6	29.984.878	7.341.969	22.643.182
	TOTAL	100	524.249.059	272.755.683	251.493.376

¹ Nous remercions vivement les services du Ministère des finances et du PNUD (en particulier Madame Fanta Karabenta et Monsieur Oumar Sako) pour les chiffres contenus dans le présent tableau. L'information a été collectée en 1998, elle était valable au 31 décembre 1997. Certains projets viennent de prendre fin, d'autres sont en phase de démarrage : les périodes sont variables suivant chaque projet et même suivant l'année fiscale de chaque donateur. En général, le tableau couvre la période 1995-2001. Nous avons remarqué une nette amélioration des intentions des partenaires du Mali depuis deux ans. La première édition du présent livre (en anglais) faisait état de la somme totale de 364 millions de dollars pour le Nord Mali (chiffres disponibles en 1996) dont 41 % seulement avait été décaissés : 59 % restant en perspective. Le chiffre de 524 millions de dollars que nous présentons ici inclut ce qui figurait dans la première édition du livre — y compris certains projets qui ont été mené à terme. Ceci montre une augmentation de 44 % dans l'appui des donateurs à la paix malienne. 52 % des sommes promises ont été décaissées. En comparaison avec les 213 millions de dollars

en attente en 1996, les promesses à décaisser s'élèvent à 251 millions de dollars en 1998. Notons néanmoins l'extrême faiblesse des investissements dans les domaines importants de l'éducation, de l'énergie solaire et des télécommunications pourtant indispensables pour le désenclavement du Nord Mali.

Source : Ministère des finances, 1998.

Liste des projets en cours dans le Nord Mali¹

Projet	Secteur	Sources de financement	Montant (\$ US)	Décaissé	Reliquat
I. ÉCONOMIE RURALE					
I.1 Agriculture					
1	Aménagement hydro-agricole de la plaine de Daye, 6 ^e Région	FAD, Mali	10.668.545	9.124.948	1.543.597
2	Aménagement de la plaine de Hamadja, 6 ^e Région	BADEA, BID, Mali	9.380.789	7.114.451	2.266.338
3	Périmètres irrigués dans la région de Gao, 6 ^e phase I	BADEA, Mali	5.960.000	418.453	5.541.547
4	Développement agricole de la plaine de Goubo, 6 ^e	BID, FSAOD, Mali	7.136.404	611.580	6.524.824
5	Projet d'appui au développement local PADL, 7 ^e	CFD, FAC	12.800.000	1.618.500	11.181.500
6	Développement intégré du lac Horo, 6 ^e	GTZ	4.166.666	3.482.289	684.377

¹ L'importance de chaque programme réside moins dans sa dimension ou dans sa périodicité que dans son impact sur la population et dans sa visibilité en tant que catalyseur de l'économie locale et de l'économie sociale (voir notre analyse au chapitre 6.8). Aussi les ONG ont eu plus d'impact sur la paix que les banques de développement. Les retards dans la réalisation de certains projets constituent autant de frustrations pour les populations du Nord Mali, et il y a des risques réels que la paix ne soit pas consolidée par la relance économique. Si les plus grands bailleurs de fonds sont le BID, le BAD et l'IFAD, elles paraissent également être les plus lentes à décaisser les fonds promis (ce qui ressort dans l'annexe 3 de la version anglaise du livre). Viennent ensuite les Allemands, les Français, les Koweïtiens, les Américains, l'Union européenne et d'autres donateurs que nous saluons pour leur générosité et pour leur engagement aux côtés des populations du Nord Mali.

7	Projet développement agricole zone lacustre (PDZL), 7 ^e Phase I	FIDA, OPEP, PAM, Mali	9.673.270	9.673.270	0
8	Appui riziculture à Gao et Tombouctou (ARGT), 6 ^e 7 ^e	FENU	3.333.338	1.494.267	1.839.071
9	Mise en valeur du système au lac Faguibine, 6 ^e	UNSO	4.254.661	4.132.511	122.150
10	Développement rural à Tombouctou, 6 ^e	USAID/CARE	1.403.000	1.403.000	0
11	Aide aux initiatives à Gao, 7 ^e	USAID/Vision mondiale	2.770.987	1.370.128	1.400.859
12	Appui aux groupements ruraux à Tombouctou, 6 ^e	Pays-Bas	1.075.265	1.075.265	0
13	Développement agricole de la zone lacustre PDZL, 6 ^e phase II	FIDA, BOAD, FSB	19.406.620	1.115.000	18.291.620
14	Périmètres irrigués, 6 ^e	Belgique/ONG	381.500	381.500	0
15	Développement rural à objectifs multiples (Nord)	PAM	12.400.000	10.400.000	2.000.000
16	Développement rural intégré pour Mopti-Tombouctou, 5 ^e , 6 ^e	BID	3.285.100	0	3.285.100
17	Développement rural intégré pour Mopti-Tombouctou, 5 ^e , 6 ^e	BID	2.314.200	0	2.314.200
18	Appui au développement dans le cercle de Ménaka: SNV "mimika", 7 ^e	Pays-Bas	8.123.000	848.896	7.274.104
19	Réhabilitation et développement local à l'ouest de Tombouctou, 6 ^e	CFD	2.500.000	0	2.500.000
20	Aide aux initiatives à Gao, 7 ^e	USAID/Vision mondiale	4.174.114	714.803	3.459.311

21	Croissance économique et gouvernance à Niafunké, 6°	USAID/Africare	3.170.202	1.065.000	2.105.202
22	Sécurité alimentaire, Goundam, 6°	USAID/Africare	4.509.678	0	4.509.678
23	Actualisation étude phosphate de Tilemsi	FED	44.800	31.047	13.753
	Total Agriculture		132.932.139	56.074.908	76.857.231
	I.2 Élevage				
1	Programme de sécurité alimentaire et des revenus à Kidal (PSARK), 8°	FIDA, BID, OPEP, UNICEF, ACORD, Mali	21.320.819	8.611.727	12.709.092
2	Développement de l'élevage, Mali Nord-Est, 7°	FAD, FED, Mali	18.118.938	12.842.207	5.276.731
3	Développement de la zone lacustre, 6° Phase III	UNSO	3.506.398	1.982.120	1.524.278
	Total Élevage		42.946.155	23.436.054	19.510.101
	I.3 Environnement (eaux et forêts)				
1	Lutte contre l'ensablement et développement des ressources forestières du Nord, 6°, 7°	FED	8.248.800	5.775.651	2.473.149
2	Gestion des ressources naturelles, Niafunké 6°	USAID/ONG	1.835.000	1.835.000	0
	Total Environnement		10.083.800	7.610.651	2.473.149
	TOTAL ÉCONOMIE RURALE		185.962.094	87.121.613	98.840.481
	II. SECTEUR SECONDAIRE				
	II.1 Hydraulique				

1	Programme hydraulique du Liptako-Gourma, 5°, 6°, 7°, 8°	FKDEA, BID, Mali	24.284.338	9.789.662	14.494.676
2	Hydraulique villageoise et pastorale aux cercles de Niafunké et Youvarou (CEAO II), 5°, 6°	FKDEA, OPEP, Mali	10.281.237	2.867.289	7.413.948
3	Étude de faisabilité adduction d'eau à Kidal, 8°	BADEA	350.000	198.197	151.803
4	Adduction eau potable à Tombouctou, 6°	CFD	5.830.000	3.932.484	1.897.516
5	Adduction eau à Kidal, 8°	Gouvernement français	144.000	144.000	0
6	Adduction eau potable dans les centres urbains et semi-urbains du Nord Mali, 5°, 6°, 7°, 8°	KFW allemand	13.642.473	2.428.830	11.213.643
7	Diagnostic et réhabilitation des pompes belges, 6°	Belgique	78.200	78.200	0
8	Étude d'actualisation du projet de l'hydraulique villageoise et pastorale aux cercles Diré, Goundam, Tombouctou, 6°	BADEA	150.000	125.000	25.000
	Total Hydraulique		54.760.248	19.563.662	35.196.586
	II.2 Énergie				
1	Approvisionnement de la ville de Tombouctou en électricité, 6°	KFW allemand	3.360.215	3.360.215	0
2	Étude de la faisabilité et des impacts du barrage de Tossaye pour l'irrigation, la production d'énergie et la navigation, 7°	FKDEA, BID, Mali	1.422.313	865.928	556.385
3	Investissement d'urgence dans l'électricité à Gao, 7°	CFD	3.306.107	1.710.007	1.596.100

	Total Énergie		8.088.635	5.936.150	2.152.485
	TOTAL SECTEUR SECONDAIRE		62.848.883	25.499.812	37.349.071
	III. RESSOURCES HUMAINES				
	III.1 Santé				
1	Rénovation de 4 centres de santé : Gao, Ansongo, Bourem, Rharous, 6 ^e , 7 ^e	FAD, Mali	15.517.884	10.655.147	4.862.737
2	Renforcement des infrastructures sanitaires à Tombouctou, 6 ^e	FAD	11.377.295	11.301.839	75.456
3	Construction et équipement des centres de santé à Mopti-Tombouctou-Gao, 5 ^e , 6 ^e , 7 ^e	BID, Mali	5.585.999	70.275	5.515.724
4	Programme d'action sanitaire dans les régions du Nord (UNICEF système de soins intégrés), 6 ^e , 7 ^e , 8 ^e	UNICEF, FED	1.444.644	1.444.644	0
5	Nutrition et sécurité alimentaire, 4 ^e , 5 ^e , 6 ^e , 7 ^e , 8 ^e	UNICEF	3.036.100	3.036.100	0
6	Programme santé et population (national)	USAID	1.481.000	0	1.481.000
7	Santé de base, Goundam 6 ^e	USAID/Africare	2.579.625	2.491.096	88.529
8	Survie de l'enfant (national)	USAID/SC/CCA	2.447.000	1.323.000	1.124.000
9	Campagne contre le SIDA (national)	USAID	3.750.000	2.300.000	1.450.000
10	Santé maternelle et infantile, amélioration de la couverture sanitaire, de l'assainissement et de la fréquentation aux centres de santé, 5 ^e , 6 ^e , 7 ^e	PAM	1.700.000	0	1.700.000
11	Assistance médicale d'urgence à Kidal, 8 ^e	FAC	52.606	18.000	34.606

	Total Santé		48.972.153	32.640.101	16.332.052
	III.2 Éducation				
1	Construction de 270 salles de classe d'enseignement fondamental, 6°, 7°, 8°	OPEP, Mali	2.805.792	466.097	2.339.695
2	Réhabilitation d'écoles, 7°, 8°	FED	2.436.842	2.347.832	89.010
3	Construction et équipement de 45 écoles primaires, 6°, 7°, 8°	BID, Mali	2.770.972	1.537.052	1.233.920
4	Réhabilitation urgente à Tombouctou PURT, 6° Phase I	Pays-Bas	2.222.222	2.222.222	0
5	Réhabilitation urgente à Tombouctou PURT, 6° Phase II	Pays-Bas	3.656.000	2.437.332	1.218.668
6	Réhabilitation de salles de classe à Gao, 7°	FAC	240.000	240.000	0
7	Développement de l'éducation de base, 6°, 7°, 8°	USAID	1.618.369	1.351.248	267.121
8	Actions rapides pour appuyer les cantines scolaires, 5°, 6°, 7°	PAM	2.400.000	0	2.400.000
	Total Éducation		19.902.803	10.619.783	9.283.020
	III.3 Divers				
1	Développement Mali Nord, 6°	GTZ allemande	12.500.000	10.575.267	1.924.733
2	Programme urgence II, Mali Nord, 6°	KFW allemand	3.830.645	2.211.290	1.619.355
3	Appui à la lutte contre la pauvreté par le volontariat national	PNUD, Mali-CVM	2.388.650	266.992	2.121.658

4	Actions humanitaires et aides d'urgence dans le Gourma : AEN, Secours islamique, 6°, 7°	FED, ECHO, FAO, USAID, AEN, Norvège	6.610.000	4.722.000	1.888.000
5	Fonds spécial d'appui aux initiatives de crédit, 6°, 7°	FED	728.000	728.000	0
6	Programme d'ajustement structurel-appui au Nord, 6°, 7°, 8°	FED, CFD	7.411.200	6.930.208	480.992
7	Contribution au Fonds spécial du PNUD (<i>Trust fund</i> : financement du PAREM détaillé au chapitre 5.6), 5°, 6°, 7°, 8°	Canada, Mali, USAID, Pays-Bas, Norvège, Belgique, Japon, France, Libye, Suisse	10.101.152	9.489.152	612.000
8	Consolidation des acquis de la réinsertion au Nord Mali (CAR-Nord) 6°, 7°, 8°	PNUD, Mali, autres donateurs	4.532.000	0	4.532.000
9	Assistance technique pour coordination du FED-UE au Nord, 6°, 7°	FED	240.800	157.812	82.988
10	Aide alimentaire, Bourem, 7°	FED	277.200	277.200	0
11	Appui au programme spécial d'assistance au Nord, 6°, 7°, 8°	FAO	180.000	180.000	0
12	Aide marchandise 6°, 7°, 8°	KFW allemand	4.704.301	4.569.892	134.409
13	Rapatriement des réfugiés 1997-98, 6°, 7°, 8°	UNHCR	7.270.616	6.939.339	331.277
14	Rapatriement des réfugiés 1998-99, 6°, 7°, 8°	UNHCR	3.802.861	0	3.802.861

15	Assistance prolongée en faveur des réfugiés, des rapatriés et des populations déplacées, 6°, 7°, 8°	PAM	10.300.000	1.500.000	8.800.000
16	Appui au processus de paix dans le Nord Mali et la sous-région, 5°, 6°, 7°, 8°	PNUD	125.000	100.000	25.000
17	Appui au Coordonnateur pour le suivi de la paix dans le Nord Mali, 5°, 6°, 7°, 8°	PNUD	336.000	291.000	45.000
18	Appui à la gouvernance, à la prévention des conflits et à la construction de la paix au Mali	PNUD	1.200.000	1.190.219	9.781
19	Programme d'aide humanitaire, 6°, 7°, 8°	ECHO-UE	9.835.526	5.933.388	3.902.138
20	Appui aux CTA, à la sécurité et au Ministère de la Justice	Pays-Bas, FAC, Belgique	805.677	596.477	209.200
21	Objectif stratégique Nord Mali, 6°, 7°, 8°	USAID	15.000.000	0	15.000.000
22	Micro-projets	FED, FAC, USAID	1.877.536	1.000.275	877.261
	Total Divers		104.057.164	57.658.511	46.398.653
	TOTAL RESSOURCES HUMAINES		172.932.120	100.918.395	72.013.725
	IV. INFRASTRUCTURES				
	IV.1 Routes				
1	Étude et travaux d'urgence, route Gao-Tilabery, 7°	FED	1.592.000	1.070.547	521.453

2	Entretien et travaux de confort, route Sévaré-Gao, 5 ^e , 7 ^e	GTZ, OPEP, FSAOD, FKDEA, Abu Dhabi	39.264.789	37.377.236	1.887.553
3	Étude des routes du Liptako- Gourma, 6 ^e , 7 ^e	Belgique	414.800	0	414.800
4	Étude de la route Gao-Kidal, 7 ^e , 8 ^e	BID	65.000	65.000	0
	Total Routes		41.336.589.	38.512.783	2.823.806
	IV.2 Infrastructures aéroportuaires				
1	Réhabilitation de l'aéroport de Tombouctou, 6 ^e phase I	BID	7.802.300	7.802.300	0
2	Réhabilitation et extension de l'aéroport de Tombouctou, 6 ^e phase II	BID, BOAD, Mali	15.832.031	0	15.832.031
	Total aéroports		23.634.331	7.802.300	15.832.031
	IV. 3 Télécommunications				
1	Réseau domestique de télécommunication par satellite (DOMSAT), 6 ^e , 7 ^e , 8 ^e	CFD	6.400.000	5.968.920	431.080
2	Téléphone rural pour Tombouctou, 6 ^e	CFD	1.560.000	0	1.560.000
	Total télécommunications		7.960.000	5.968.920	1.991.080
	IV.4 Urbanisme				
1	Infrastructures communales et sociales AGETIPE, 5 ^e , 6 ^e , 7 ^e , 8 ^e	Canada, KFW allemand, BM	19.443.878	5.456.450	13.987.428

2	Projet développement urbain et décentralisation, 6°, 7°, 8°	BM, Mali	7.161.000	1.885.246	5.275.754
3	Travaux dans les villes du Mali, 6°, 7°, 8°	BM, Mali	3.380.000	0	3.380.000
	Total urbanisme		29.984.878	7.341.696	22.643.182
	TOTAL INFRASTRUCTURES		102.915.798	59.625.699	43.290.099
	TOTAL GÉNÉRAL		524.658.895	273.165.519	251.493.376

Annexe 4 : Mécanismes pour renforcer la société civile et l'économie sociale

Nous présentons ici trois mécanismes susceptibles de renforcer la capacité des institutions non gouvernementales à construire une paix durable : une paix qui dépendra en grande partie d'un développement économique et humain durable. Nous avons constaté au chapitre 6 que la gestion décentralisée et démocratique des affaires de l'État constitue l'une des conditions préalables à la consolidation de la paix.

L'Afrique s'est toujours gouvernée à travers des mécanismes communautaires, basés sur un équilibre des poids sociaux et économiques dans la communauté. Comme tout système social, les systèmes africains ont leurs forces et leurs faiblesses ; l'important est de les reconnaître, d'en exploiter les avantages, de mobiliser le capital social en faveur de la paix et du développement. Nous avons déjà constaté, lors de l'analyse du processus de paix (voir chapitre 4), la force bénéfique du partenariat entre les leaders de la société civile traditionnelle (chefs de village et chefs de famille, imams et chefs spirituels, pères et mères de famille, chefs des associations de chasseurs, des femmes, des groupes initiatiques, etc.) et ceux de la société civile moderne (associations professionnelles autant rurales qu'urbaines, ONG nationales et internationales, etc.). Dans les provinces, seule une société civile bien structurée pourra assurer le respect par les administrateurs et les juges d'un État de droit. Cependant, l'action socio-politique de la société civile malienne serait vaine, si on n'arrivait pas à mettre en valeur son aspect productif qui est l'économie sociale. En effet, la dynamique de l'économie africaine se trouve, non pas dans le secteur bancaire ou capitaliste, mais dans l'économie sociale.

L'économie sociale est composée de l'ensemble des organisations associatives, coopératives et mutualistes ayant une activité économique : associations villageoises et pastoralistes, coopératives de pêche et d'artisanat, ONG de

développement, groupes mutualistes d'assurance, groupes d'épargne et de crédit, entreprises sociales et groupements d'intérêt économique, syndicats et associations professionnelles (telles que la fédération des artisans et l'association des femmes commerçantes). Dans d'autres pays, la Chambre de commerce, la Chambre des métiers, la Chambre d'agriculture relèvent également de l'économie sociale : au Mali, elles restent sous la houlette de l'administration (ce qui explique leur médiocrité). Le secteur des entreprises privées ne fait pas partie de l'économie sociale, pas plus que les associations de la société civile qui n'ont pas un but économique : telles que les associations pour la défense des droits de l'homme ou les associations pour l'organisation des professions libérales.

L'économie sociale et le monde des organisations non gouvernementales souffrent depuis toujours d'une dépendance vis-à-vis des financements extérieurs et de la domination du social par rapport à l'économique. Il importe pour la consolidation de la paix, de découvrir de nouveaux mécanismes qui réduiront la dépendance financière des institutions nationales non étatiques, pour promouvoir une vraie dynamique économique.

Aussi, nous présentons à l'annexe 4.1 une lettre écrite par une ONG pan-africaine sur les relations qui existent entre les ONG et les bailleurs de fonds. Si la lettre a été adressée au PNUD, son plaidoyer en faveur de la rédéfinition des concepts "faire du partenariat" et "rendre des comptes" interpelle toute agence étrangère travaillant en Afrique. Notre expérience professionnelle depuis 1969 nous a permis de bien comprendre les mécanismes et les motivations des bailleurs de fonds et de la bureaucratie occidentale. Les deux changements proposés par la CAPSDH auraient pour résultat de transformer les relations de dépendance et de mettre tout le monde à l'écoute des associations à la base, même dans des régions aussi enclavées que le Nord Mali où les bailleurs de fonds ont de la peine à entretenir des relations permanentes.

Nous présentons ensuite l'idée du Fonds communautaire, un fonds capitalisé conçu comme les Fondations bien connues en Occident. Pour réussir la décentralisation politique en Afrique, il faudra lui trouver un contenu financier. Si la collectivité locale reste dépendante — pour son action développementale — de l'administration centralisée de l'État, la décentralisation sera vite perçue par les populations comme une coquille vide.

De la déception naît la violence. La consolidation de la paix exige la création de structures adaptées. En 1992-1993, des juristes maliens et américains ont consulté avec une quarantaine d'associations à la base — dont des groupes de la société civile à Tombouctou, Niafunké, Tessalit, Bourem, Gao, Douentza et Mopti dans le Mali septentrional. Ce travail financé par l'USAID a montré le grand intérêt économique et la faisabilité légale des fonds communautaires, qu'aucun bailleur de fonds n'a encore mis en place.

Nous évoquons enfin le renforcement des capacités humaines et l'importance de développer en Afrique de nouvelles approches à la formation des adultes actifs dans la société civile et dans l'économie sociale. Financer sans former et informer ne donnera que de piètres résultats. Il ne suffit pas de former les seuls agents de la fonction publique ; ni de s'arrêter au niveau de diplômes occidentaux livrés dans les écoles de la capitale. L'une des premières exigences exprimées par les Mouvements armés a été la création d'une "Université de développement". Les modèles universitaires imposés ont montré leurs limites. L'Afrique aurait besoin de nouveaux modèles éducatifs, susceptibles de développer les capacités et les connaissances de toutes les populations y compris de celles qui n'ont pas la maîtrise de la langue coloniale. Dans cet esprit d'innovation, nous présentons la philosophie de l'ONG Philanthra au Mali, Institut universitaire privé conçu sur la base des expériences de l'Université coopérative internationale.

4.1 Une nouvelle forme de partenariat entre les bailleurs de fonds et la société civile en Afrique : lettre envoyée par la CAPSDH à Monsieur James Gustave Speth, Administrateur du PNUD

Commission Africaine des Promoteurs de la Santé et
des Droits de l'Homme
Représentation auprès des Nations Unies
150, route de Ferney, CP 2117, 1211 Genève (Suisse)
Tél : (+41.22) 788.19.45 - Fax : (+41.22) 788.66.46

À Son Excellence Monsieur J. Gustave Speth
Administrateur du PNUD
One United Nations Plaza
New York, NY 10017

Genève, le 25 juin 1996

Collaboration du PNUD avec les ONG
en tant que partenaires au développement

Excellence,

À votre suggestion, nous avons l'honneur de vous écrire pour vous présenter un certain nombre d'idées pour renforcer le partenariat entre le PNUD et les ONG travaillant sur le terrain. Nous tenons tout d'abord à vous féliciter de l'heureuse initiative que vous avez eue le 15 mai 1996, à organiser — lors de votre visite à Genève en compagnie de vos collaborateurs les plus proches pour la réunion du Conseil du PNUD — une réunion avec les ONG basées à Genève. Le débat ouvert et le niveau de la représentation du PNUD sont prometteurs d'une collaboration innovative.

La CAPSDH¹ approuve entièrement l'appui du PNUD aux organisations non gouvernementales et de la société civile en Afrique. Dans la lutte pour la paix et pour la justice africaines, c'est surtout le renforcement des organisations à la base et des ONG locales qui permettra la promotion du développement durable et l'État de droit. Nos membres œuvrent dans 18 des 24 pays les plus pauvres (d'après l'Index du développement humain publié par le PNUD). Tous se trouvent dans l'Afrique sub-saharienne, dont nous connaissons de première main les abus des droits de l'homme et les signes qui donnent de l'espoir.

Nous proposons l'implication de certaines ONG et autres organisations de la société civile déjà au niveau de la planification des programmes du PNUD. Aussi les ONG partenaires seront plus outillées pour exécuter certains programmes du PNUD, de la conception jusqu'à l'évaluation des impacts de chaque projet. Les avantages d'un vrai partenariat seront partagés. Nous avons l'honneur de vous proposer trois niveaux d'intervention du PNUD avec des organisations locales :

1. Leadership et coordination des activités des ONG

Le PNUD occupe une position dans chaque pays qui lui fournit une opportunité unique — comme l'explique Monsieur Kurt Jansson dans son livre sur la famine éthiopienne (Zed, 1985). Les Gouvernements ont des relations administratives avec les ONG qui militent parfois contre une bonne coordination des programmes, des relations qui peuvent même être conflictuelles.

À présent, le PNUD ne joue que trop rarement un rôle de coordination — sauf en cas d'urgences ou par intérêt personnel d'un Représentant résident. Nous sommes persuadés que les ONG seraient heureuses de participer à une consultation régulière coordonnée par le PNUD, et que cela pourrait agréer aux ministères techniques et aux donateurs, dont les institutions spécialisées des Nations Unies. On proposerait une réunion semestrielle thématique : à chaque occasion, la rencontre traiterait d'un sujet (l'eau potable, la santé

¹ La CAPSDH travaille activement, depuis sa création en 1989, à réhabiliter les victimes de la torture et de la répression en Afrique et à promouvoir la santé pour tous.

communautaire, l'épargne et le crédit, les technologies agricoles, la promotion de la gestion démocratique et décentralisée, la résolution des conflits, etc.). On pourrait imaginer trois présentations à chaque occasion (par des spécialistes du gouvernement, de l'ONU et d'une ONG), suivies d'un travail en commission régionale ou thématique. Un rapporteur ONG ferait la restitution en plénière du travail de chaque commission. Un document résumerait les conclusions de la rencontre.

2. Petites subventions pour ONG locales

Le programme Afrique 2000 pourra servir de modèle pour de telles subventions. Le mécanisme Afrique 2000 permet à une ONG nationale d'obtenir des impacts focalisés sur des problèmes locaux et avec une technicité spécifique : tous les deux nécessaires pour aider les ONG locales à se spécialiser et à se professionnaliser. Il paraît cependant que le programme souffre du manque d'autonomie des managers dans chaque pays. Lors de la rencontre du 15 mai 1996, l'un de vos collaborateurs nous a promis l'allègement des procédures du PNUD.

3. Un partenariat à long terme avec certaines ONG

Les petites subventions en elles-mêmes ne suffisent pas à développer de fortes organisations de la société civile. Les petits projets favorisent l'inefficacité et augmentent la dépendance envers les donateurs, faisant que les ONG promènent leur chapeau de mendiant d'un donateur à l'autre. Nous croyons que le PNUD pourrait développer une relation programmatique avec un petit groupe d'ONG locales pour la promotion d'un partenariat mutuel de croissance. Ce serait une alternative à la "dynamique de projet échoué", conformément à l'analyse de Bernard Lecomte en 1986 dans une brochure de l'OCDE sur l'Assistance par Projet. Le PNUD a l'occasion de rechercher une méthode alternative de travailler avec les ONG. C'est à travers un groupe de (disons) 12 ONG partenaires sélectionnées dans chaque pays que vos Représentants résidents pourront acquérir une nouvelle compréhension de la société civile, de la complémentarité du gouvernemental et du non-gouvernemental, des voies par lesquelles le PNUD peut promouvoir la gouvernance démocratique et le

développement humain. Ce serait un partenariat programmatique mutuel pour le long terme. Les 12 ONG (sélectionnées pour leur capacité apparente de grandir en force et en compréhension) signeront avec le PNUD un Mémorandum de Partenariat pour 10 ans, dans lequel les obligations mutuelles seront bien définies.

Nous croyons que le partenariat à long terme est le meilleur moyen pour le PNUD de renforcer la société civile. Ceci nous mène à l'importante question de responsabilité. Nous proposons que vous élargissiez le concept de la comptabilité ("*accounting and accountability*") à la question de responsabilité envers la société civile. Nous croyons que le partenariat avec le PNUD nous donne une opportunité unique pour développer ce domaine, et redéfinir la responsabilité des ONG au-delà de la simple réception de petites subventions. Le rôle des ONG doit être d'impliquer la population au processus de développement. Si elles n'y parviennent pas, elles auront échoué, et ceci devrait donc faire partie des mesures de leur réussite. Il faut tenir les ONG responsables de la mobilisation des ressources locales humaines, matérielles et financières en faveur du développement national et de la gouvernance démocratique.

20.000 dollars investis dans les salaires d'une année pour cinq agents de terrain dans une ONG locale devraient être contrebalancés par au moins 20.000 dollars de ressources locales : frais de participation, prestations volontaires, contributions communautaires en liquide ou en nature, mobilisation d'employés gouvernementaux qui autrement n'ont pas grand-chose à faire, création d'emplois pour les diplômés chômeurs, formation professionnelle, formation en responsabilité civile, traduction et publication d'œuvres relatives aux droits civils et humains en langues locales, stimulation de l'épargne, stimulation des crédits qui peuvent mobiliser le dépôt dans les banques, stimulation d'innovations technologiques, attraction d'un soutien financier accru de la part des donateurs ou des émigrés... la liste n'est limitée que par l'imagination des ONG partenaires du PNUD.

Nous proposons enfin un dernier élément concernant la responsabilité et la transparence pour renforcer la société civile. Les ONG et leurs partenaires communautaires devront rendre compte de la réalité démocratique de leurs propres systèmes internes de gouvernance.

Le respect d'une transparence démocratique revêt une importance particulière pour nous qui luttons contre la torture et son impact qui bloque les processus de développement humain.

Nous serons fort heureux de poursuivre cette discussion avec vos collaborateurs dans les Représentations du PNUD. Ces quelques idées émanent de l'expérience de nos programmes en Afrique. Notre priorité évidente est de protéger les droits humains et de promouvoir un développement africain fondé sur la bonne santé des citoyens dans chaque pays.

Recevez, Excellence, l'assurance de ma plus haute considération.

Djély Karifa Samoura
Représentant à l'ONU
Coordonnateur des programmes

copie : D^r Ousmane Keita
Président de la CAPSDH
BP 250
Conakry
République de la Guinée

4.2 Les fonds communautaires² : la création d'institutions financières autonomes capables de promouvoir le développement décentralisé à long terme

En 1992 et 1993, l'USAID au Mali a demandé à une équipe de spécialistes d'étudier l'opportunité de créer au Mali une Fondation, ou des fonds capitalisés et des fonds communautaires. Des fonds capitalisés importants ("endowments") avaient été établis ailleurs avec l'assistance de l'USAID : par exemple le *Puerto Rico Community Development Foundation* et le *Community Development Foundation of Mozambique*. Le rapport malien (Thiam et al., 1993) contient dans ses deux tomes le détail de visites sur le terrain à 40 organisations de la société civile malienne, dont plusieurs dans le Nord Mali. Il y a eu une conférence consultative réunissant les représentants de ces institutions avec des juristes maliens et américains, responsables de l'étude : en particulier M^e Mohamed Thiam et M^e Ellen Tipper, et le conseiller principal de l'USAID sur la démocratie M^e John Rigby. De nombreux acteurs de la société civile et des ministères se sont joints à cette consultation, parmi lesquels les consultants de l'USAID Korotoumou Ouedraogo, Mary Allen Ballo, Soumana Doumbia, Idrissa Maiga, Mariam Touré et les responsables des programmes ONG de l'USAID George Thompson, Robin Poulton, Mamadou Fofana, Fanta Macalou et Mahamane Baby. Nous citons certains passages tirés du Résumé du rapport ou de son Introduction.

L'étude illumine les éléments clefs pour établir des Fondations au Mali. En particulier, nous avons analysé le climat légal et administratif par rapport aux fondations et aux dotations de fonds capitalisés ("endowments"), faisant ressortir et les obstacles et les facteurs favorables... L'objet de l'étude trouve son origine dans l'expérience récente de l'USAID et d'autres bailleurs de fonds (parmi lesquels certaines fondations philanthropiques américaines et européennes. Depuis 5 ans les donateurs se sont intéressés en particulier :

– à l'appui d'institutions dans les pays en développement qui ressemblent à des fondations et qui

² Notre traduction du terme américain "Community Development Fund" or "Community Development Foundation".

- a) permettent d'encourager une philanthropie locale ; et
- b) encouragent un engagement local plus complet dans la prise de décisions concernant le développement local ;

– à l'appui de mécanismes financiers et aux dotations de fonds à long terme (“endowments”) comme un moyen pour soutenir des activités non gouvernementales au-delà des périodes qui limitent la plupart des projets donateurs.

Il existe au Mali des organisations villageoises organisées, efficaces, qui nous ont donné une très bonne impression. Les représentants de ces groupes ont exprimé un vif intérêt à établir des relations directes avec les bailleurs de fonds ; ils étudient à l'heure actuelle les moyens qui leur permettront de gagner la confiance des donateurs nationaux et internationaux qui pourraient cofinancer leurs actions. Le fonds communautaire se présente comme une possibilité qu'il convient d'envisager dans la situation malienne. Un tel mécanisme servirait à renforcer des approches participatives autogérées au niveau du village.

Les bailleurs de fonds se montrent de plus en plus favorables au fonds capitalisé pour appuyer de façon cohérente le secteur non gouvernemental... La préparation d'une institution pour qu'elle puisse suivre et gérer un fonds capitalisé constitue en elle-même une formation intéressante... exigeant des preuves de légalité, de légitimité, de transparence et d'efficacité...

Le secteur des investisseurs au Mali n'est guère encouragé par les systèmes actuels, qui défavorisent la gestion locale d'un fonds capital. Cependant, point n'est nécessaire de gérer un fonds au Mali. Le service étranger d'une banque internationale pourrait bien exercer le mandat de gérer le fonds appartenant à une institution malienne... puisque le fonds capitalisé (“endowment”) est de nature permanente. Le transfert de la gestion à une institution financière malienne pourrait s'envisager au moment où le développement des secteurs financiers et juridiques l'inciterait.

Il est indispensable d'étudier le système français, en considérant la faisabilité de créer une dotation de fonds au Mali où l'on suit le système législatif français pour la formulation des lois et dont le secteur caritatif suit celui que l'on retrouve en France... Avant 1990, les juristes français n'accordaient pas de

statut juridique à la Fondation. Une Fondation pouvait obtenir une reconnaissance à titre individuel, par décret ministériel... déterminant ce qu'on appelle son "utilité publique".³ Cependant depuis la promulgation de la loi No 90-559 du 4 juillet 1990 adoptée par l'Assemblée nationale et par le Sénat, les Fondations d'Entreprise sont reconnues comme ayant un statut légal.... mis en place par une ou plusieurs organisations à but lucratif.... pour engager des opérations dans l'intérêt public. ...

La plupart des institutions maliennes seraient mieux servies, à l'heure actuelle, par une dotation sous forme de "endowment trust fund" plutôt que par un fonds capitalisé : ce qui permettrait au bailleur de choisir la banque où seront logés les fonds ainsi que les administrateurs.⁴ Ce qui pourrait avoir son importance, compte tenu du faible accès malien aux marchés internationaux des capitaux.

Dans le contexte d'une gouvernance décentralisée, le fonds communautaire paraît très attractif ; toute association et commune rurale s'en trouverait renforcée. Une association villageoise pourrait générer une somme modeste grâce à l'épargne ou par un travail collectif... cette somme pourrait se voir augmenter par un donateur ou par une ville jumelée, laquelle pourrait choisir une banque compétente pour la gestion des fonds. Les intérêts générés chaque année par la somme capitalisée — même des intérêts modestes de 5.000 dollars par an — auraient une influence très considérable dans le nouveau Mali décentralisé. C'est la régularité qui est significative. Se sachant propriétaire chaque année de 5.000 dollars en devises, une commune rurale dans une zone enclavée pourra contacter le Ministère des transports pour négocier la construction d'un pont : une commune qui sera en mesure de garantir 15.000 dollars sur trois ans, aura la confiance d'innover et de prendre une telle initiative. Elle pourra se permettre d'ouvrir des négociations avec le Gouverneur de Région pour l'allocation de taxes locales. Elle pourra contacter des bailleurs de fonds susceptibles de cofinancer certains projets. Avec les

³ Ceci signifie surtout une éligibilité quant à la dotation de fonds publics. Aussi l'ancien Chef d'État malien, le général Amadou Toumani Touré, préside la *Fondation de l'Enfance*, alors que l'épouse du Chef d'État actuel, Madame Adame Ba Konaré, préside la *Fondation Partage*. (NDLR.)

⁴ Terme que nous préférons dans ce contexte au terme juridique *fidéicommissaire*. (NDLR.)

5.000 dollars par an, la commune pourrait même négocier un prêt bancaire pour la construction d'un pont à péage, dont les revenus serviraient à rembourser la banque.

Nous sommes séduits par cet exemple du renforcement des pouvoirs des organisations à la base ("*empowerment*"). Nous avons pris comme exemple la somme de 5.000 dollars par an, ce qui est une somme minuscule, même dérisoire ! Or, la force du système réside dans sa régularité des revenus, aussi minuscules soient-ils et dans leur propriété. Puisqu'il s'agit d'une somme capitalisée qui appartient à la communauté (même s'ils ne peuvent pas dépenser le capital parce que *fidéicomis*). Aussi les revenus leur appartiennent et ils savent que — pour ces revenus au moins — ils ont une indépendance de décision qui les met à l'abri de la corruption d'une autorité, qui les protège des incompréhensions de l'étranger.

4.3 Le renforcement des capacités humaines : la recherche-action-formation (RAF) de Philanthra fournit une formation adaptée aux adultes dans toutes les régions

Convaincus de l'importance de nouveaux outils financiers pour renforcer les institutions décentralisées et la société civile, nous savons qu'ils ne porteront pas de fruits si la formation ne suit pas. L'organisation socio-économique est l'une des clefs du développement. Un renforcement des capacités organisationnelles est nécessaire pour permettre aux populations de gérer des investissements et de les réussir.

Nous avons vu au chapitre 6 combien le secteur de l'éducation a été négligé par le régime militaire : la formation des adultes n'a pas été mieux servie. Les opportunités sont maigres pour celui qui cherche à se recycler ou même à se perfectionner. Depuis 1992, des efforts titanesques ont été faits dans ce domaine par les Ministres de la III^e République, qui ont cherché à encourager les initiatives privées ; mais il existe encore très peu de possibilités en dehors de la capitale. La "dynamique donateur" produit des séminaires, et la Suisse essaie de développer les apprentissages artisanaux, mais il y a une pénurie de formations continues cohérentes. Et les séminaires financés par les bailleurs de fonds se tiennent généralement dans les grandes villes.

Le taux d'alphabétisation fonctionnelle des adultes au Mali atteint encore difficilement les 25 %. Dans ce domaine, le DNAFLA⁵ faisait figure de pionnier pendant les années 1970, mais la plupart de ses énergies sont parties dans la recherche. S'il est vrai que le taux d'alphabétisation a augmenté dans les régions bambaraphones notamment, ceci est dû largement aux efforts sur le terrain des ONG et de la CMDT⁶ dans les zones cotonnières. Les déclarations officielles de l'État-parti unique en faveur de l'alphabétisation ont été rendues caduques par le découragement de toute activité associative, par le sabotage de l'éducation fondamentale (en particulier de l'éducation en langue maternelle), par l'absence quasi totale de journaux et de textes dans les langues nationales.

⁵ Direction nationale de l'alphabétisation fonctionnelle et de la linguistique appliquée

⁶ Compagnie malienne des textiles, entreprise mixte franco-malienne.

Dès qu'on s'éloigne de l'axe Bamako-Ségou-Sikasso, on trouve des taux d'alphabétisation très bas.

L'une des premières exigences des Mouvements armés dans le Nord Mali, quand ils ont fait connaître aux autorités nationales leurs demandes et leurs doléances, a été la création dans le Nord d'une "Université de développement". Suite à des échanges dans la presse nationale et dans les milieux de la société civile, un groupe composé de directeurs de programmes de développement et d'enseignants du tertiaire a décidé en 1992 de créer une "Université ouverte à tous" : un institut universitaire indépendant qui serait ouvert au monde du travail, œuvrant aux côtés de la nouvelle Université du Mali, qui était à l'époque en voie de création suivant le modèle européen traditionnel. L'Institut Philanthra naquit en 1993 avec statut d'ONG. Sa mission est d'apporter aux organisations et aux leaders de la société civile des outils pratiques et professionnels pour renforcer les institutions à la base. La méthodologie de la recherche-action-formation (RAF) permet aux travailleurs et aux techniciens d'accéder aux nouvelles connaissances en se servant de (et sans quitter) leur environnement professionnel.

La méthodologie RAF a évolué en Afrique pour répondre à une déclaration de l'UNESCO, lors de sa 19^e séance à Nairobi le 26 novembre 1976 :

L'accès des adultes à la formation continue est un aspect fondamental du Droit à l'éducation. ... Atteindre un tel objectif implique la création d'opportunités qui permettront à l'adulte de choisir parmi une variété ... où il participera à la définition des objectifs et du contenu, pour sélectionner ceux qui répondent le mieux à ses besoins.

L'année suivante en 1977, l'Université coopérative internationale (UCI) a vu le jour (Desroche, 1984). L'Institut Philanthra fait partie du réseau d'instituts, d'ONG et de programmes de développement en Afrique francophone, en Europe et au Canada, qui contiennent des groupes pratiquant la RAF. La méthode permet aux praticiens de tous les niveaux de bénéficier d'une formation de style universitaire pour développer des connaissances appropriées, pour mieux analyser les situations dans lesquelles ils évoluent professionnellement. Philanthra considère qu'une expérience professionnelle vaut un enseignement théorique, que les deux sont complémentaires. Aussi les praticiens travaillant sur le terrain sont encouragés à s'engager dans une recherche personnelle dans le contexte de leur quotidien et d'en étudier

l'évolution. L'UCI permet à des gens intelligents, n'ayant jamais eu l'opportunité de suivre un parcours scolaire traditionnel, de s'améliorer intellectuellement et d'accéder à des diplômes. L'idée "université" récupère ainsi son "universalité". Nous ne connaissons aucune raison déontologique pour exclure des diplômes ceux qui ne maîtrisent pas une langue coloniale. L'UCI se veut donc non élitiste. Elle fournit un cadre de recherche-action aux travailleurs ambitieux, affamés de connaissances, un réseau pour étendre les expériences de chacun. L'université francophone africaine est devenue un terrain réservé aux jeunes boursiers sans expérience. L'UCI s'ouvre aux travailleurs sans bourses qui ont envie d'enrichir leur expérience dans la vie, y compris dans la vie pastorale ou agricole ou artisanale ou ouvrière. Il y a même un diplôme de niveau supérieur qui est livré par les institutions françaises et canadiennes et latino-américaines et africaines du réseau UCI : le *Diplôme des Hautes Études en Pratiques Sociales (DHEPS)*. Le titre du diplôme met l'accent sur la nature pratique des études et sur le processus de recherche-action-formation qui l'accompagne.

La philosophie de la RAF part du constat que chacun est porteur de connaissances qu'il serait capable de partager avec d'autres. Il n'y a pas de division dans l'UCI entre les professeurs savants et les élèves "ignorants" : tous sont adultes et chacun apporte à la table la richesse de son expérience personnelle. Le partage des connaissances est essentiel à cette pédagogie participative. Au contraire des élèves de l'école fondamentale qui suivent un cursus complet, les adultes n'ont pas besoin de tout apprendre sur un sujet. L'adulte cherche à maîtriser ce dont il a besoin pour son travail. Il pourra le découvrir dans les livres, dans des séminaires ou par des visites à d'autres exploitations qui lui fourniront de quoi réaliser des études comparatives. Ce sont souvent les échanges avec d'autres professionnels qui permettent à tout un chacun d'augmenter son savoir et d'affiner ses analyses. C'est ainsi que la méthode RAF ouvre la voie de la découverte à des personnes intelligentes qui n'ont jamais eu l'occasion d'apprendre à lire ou à écrire.

Notre objectif est la consolidation de la paix africaine par un développement humain durable. Nous avons constaté ailleurs le rôle important joué par la société civile : la partie moderne certes, mais surtout la composante traditionnelle. Le renforcement de cette dernière passe par la formation et par l'information de son leadership qui a souvent suivi un chemin non scolaire. Il

faut lutter contre la supériorité supposée des diplômes coloniaux. Il faut contester l'idée que l'intellectuel est celui qui sait lire : les plus grands savants africains sont maîtres de l'oralité plutôt que de l'écriture. Le modèle pédagogique de Philanthra permet à tous les citoyens, ayant l'esprit curieux, de se développer. C'est ainsi que nous pourrions renforcer les capacités africaines, appuyer un développement décentralisé, donner un sens participatif à la gestion démocratique d'un État de droit.

Contacteur :

D^r Hallassy Sidibé

Président de l'Institut Philanthra

BP 5075

Bamako

Mali

Annexe 5 : Bibliographie

LIVRES ET BROCHURES PUBLIÉS

- | | | |
|-----------------------------|------|---|
| Andriamirado, Sennen | 1996 | <i>Le Mali aujourd'hui</i> , 3 ^e édition (1 ^{re} édition 1985), Jaguar, Paris |
| Ba, Adame | 1993 | <i>Dictionnaire des femmes du Mali</i> , Jamana, Bamako |
| Ba, Amadou Hampaté | 1991 | <i>Amkoullel, l'enfant peul</i> , Éditions Actes-Sud, Arles (Grand Prix littéraire d'Afrique noire hors concours, Prix des Tropiques, 1991) |
| Ba, Amadou Hampaté | 1992 | <i>Amadou Hampaté Ba : Itinéraire d'un fils du siècle</i>
<i>Amadou Hampaté Ba : Un maître de la parole</i>
2 disques compacts publiés par RFI avec l'UNESCO, présentés par Hélène Heckman, réf. ARCL 31, ARCL 32 |
| Belloncle, Guy | 1979 | <i>Le chemin des villages</i> , L'Harmattan-ACCT, Paris |
| Benson, William | 1998 | <i>Undermining Development: The European Arms Trade with the Horn of Africa and Central Africa</i> , Novib et Saferworld, Amaliastraat 7, 2514 JC, La Haye, et 34 Alfred Place, Londres WC1E 7DP |
| Bernus, Edmond | 1991 | <i>Touaregs, chronique de l'Azawad</i> , Éditions Plume, Paris |
| Berman, Eric et Sams, Katie | 1998 | <i>Constructive Disengagement: Western Efforts to Develop Peacekeeping in</i> |

- Africa*, ISS Monograph Series 33, décembre 1998
- Boulnois, Jean et Hama, Boubou 1954 *Empire de Gao : histoire, coutumes et magie des Sonrai*, Librairie d'Amérique et d'Orient Adrien-Maisonneuve, Paris
- Boutros-Ghali, B. 1995 *Agenda for Peace*, Nations Unies, New York
- Briggs, Lloyd Cabot 1960 *Tribes of the Sahara*, Harvard University Press, Cambridge, USA
- Chaker, Salem avec Mohamed ag Erlaf et al 1988 *Études touarègues : bilan des recherches en sciences sociales, liste de recherches sur les Touaregs*, Édisud, Aix-en-Provence et ACCT, Paris
- Chaouche, Ali 1988 *Structure de la saison des pluies en Afrique soudano-sahélienne : thèse de doctorat en hydrologie et hydrogéologie quantitative*, École nationale des mines de Paris
- Claudot-Hawad, Hélène 1991 "Touaregs, exil et résistance", *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, n° 57, Édisud, Aix-en-Provence
- Claudot-Hawad, H. 1993 *Les Touaregs : portraits en fragments*, Édisud, Aix-en-Provence
- Coulibaly, Cheibane, Drabo, Gaoussou et Alassane ag Mohamed 1995 *Nord du Mali, de la tragédie à l'espoir : l'histoire politique de la rébellion, les choix de développement économique et la problématique des réfugiés*, ACORD, NOVIB et OXFAM, Bamako
- Coulibaly, Mohamed 1996 *Rapport de la Conférence sur la Prévention des Conflits, le Désarmement et le Développement en Afrique de l'Ouest*, du 25 au 29 novembre 1996 au Palais des Congrès, UNDP-PNUD, Bamako, Mali

- | | | |
|---|------|---|
| Damiba, Pierre-Claver
et Strumpf, Paul | 1981 | <i>Quel avenir pour le Sahel ?</i> , Éditions Favre, Lausanne |
| David, Rosalind,
Niang, Oumoul Khayri,
Koné Mahamadou <i>et al.</i> | 1995 | <i>Changing Places? Women, Resource Management and Migration in the Sahel</i> (Études de cas du Sénégal, Burkina Faso, Mali, Soudan), SOS Sahel and IFAD and IIED pour le programme "Global Environment Change" à l'Université de Sussex, Brighton, Economic and Social Research Council, Londres |
| Delpuech, Bertrand | 1990 | <i>L'enjeu alimentaire nord-sud : 55 schémas pour comprendre</i> , préface d'Edgar Pisani, Syros, Paris |
| Deme, Yacouba et
Poulton, Robin | 1999 | <i>À quoi servent les ONG ? C'est le riverain du fleuve qui en connaît la profondeur</i> , L'Harmattan, Paris, avec Jamana, Bamako (à paraître) |
| Desroche, Henri | 1980 | <i>Apprentissage II, éducation permanente et créativités solidaires : lettres ouvertes sur une utopie d'université hors les murs</i> , Les Éditions Ouvrières, Paris |
| Desroche, Henri | 1984 | <i>Opération UCI, itinérante et saisonnière : une Université Coopérative Internationale</i> , UCI et Collège coopératif, Paris |
| Diallo, Toumani Djimé | 1995 | "La Décentralisation ? Rendre son âme au Mali profond", Édition spéciale du journal <i>Le Démocrate</i> , Bamako, juillet 1995 |
| Diarrah, Cheikh Oumar | 1991 | <i>Mali : Bilan d'une gestion désastreuse</i> , L'Harmattan, Paris |
| Diarrah, Cheikh Oumar | 1992 | <i>Vers la III^e République du Mali</i> , L'Harmattan, Paris |

- | | | |
|--|------|---|
| Diarrah, Cheikh Oumar | 1996 | <i>Le défi démocratique au Mali</i> , L'Harmattan, Paris |
| Djoliba | 1996 | <i>On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt : organisations sociales au Mali, un atout pour la décentralisation</i> , Association Djoliba à Bamako, Fondation pour le Progrès de l'Homme, Paris |
| Drabo, Gaoussou et Alassane ag Mohamed | 1997 | <i>Nord Mali : le processus de paix et de réconciliation, Étude d'une démarche exemplaire</i> , Oxfam et AMAP, Bamako |
| Droy, Isabelle | 1990 | <i>Femmes et développement rural</i> , Karthala, Paris |
| EAL | 1996 | <i>Consultation on Theology and Civil Society, ecclesiological implications</i> , Actes d'une conférence organisée du 11 au 14 juin 1995 par l'Évangélique Akademie Loccum et le Conseil Eucuménique des Églises, ed. Fritz Anheim, EAL, D-31545 Rehburg-Loccum |
| El Ayouty <i>et al.</i> | 1994 | <i>The OAU Thirty Years After</i> , El Ayouty (ed.), Praeger, New York |
| Essor | 1996 | <i>Spécial 22 septembre 1996</i> , livret de 58 pages pour commémorer le 36 ^e anniversaire de l'Indépendance du Mali, publié par AMAP et <i>Essor</i> (le quotidien national), Bamako |
| Fung, Ivor Richard | 1987 | <i>African Diplomacy and the Disarmament Process : 1960-85</i> , thèse de Maîtrise, IRIC, Yaoundé |
| Gallais, Jean | 1984 | <i>Hommes du Sahel</i> , Flammarion, Paris |
| GRIP | 1998 | <i>Armes légères : clés pour une meilleure compréhension</i> , Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Bruxelles |

- | | | |
|--|------|---|
| Guittey, Alpha M | 1992 | <i>L'aide de l'UNICEF au système de santé au Mali : le programme élargi de vaccination PEV 1987-90</i> , thèse de doctorat à l'Université de Montréal, Canada |
| Heggoy, Alf Andrew | 1981 | <i>Historical Dictionary of Algeria</i> , Scarecrow Press, New Jersey |
| Ibrahim ag Litny | 1992 | <i>Systèmes éducatifs et société touarègue. Les Kel Adagh du Nord du Mali</i> , Mémoire de diplôme, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris |
| Imperator, James | 1986 | <i>Historical Dictionary of Mali</i> , Scarecrow Press, New Jersey, 2 ^e édition |
| IMRAD | 1994 | Dossier n° 1, "Spécial Décentralisation", du journal <i>Cauris</i> , BP 3041, Bamako, Mali (tél. : 223-22 59 99) |
| IMRAD | 1995 | Dossier n° 2, "Spécial Démocratie", du journal <i>Cauris</i> , Bamako |
| IMRAD | 1995 | Dossier n° 3, "Foncier et Gestion des Ressources Naturelles", du journal <i>Cauris</i> , juillet-août 1995 |
| IMRAD | 1996 | Numéro spécial : "Rencontre des Chefs traditionnels d'Afrique de l'Ouest et du Centre (25-27 juin à Niamey)", journal <i>Cauris</i> , n° 137, Bamako, le 5 juillet 1996 |
| Jansson, Kurt
Harris, Michael et
Penrose, Angela | 1987 | <i>The Ethiopian Famine</i> , Zed Books, Londres |
| Keita, Aoua | 1975 | <i>Femme d'Afrique</i> , Présence africaine, Paris |
| Kivimaki T., Lehtinen L.
et Laakso L. | 1998 | "Arms Management and Conflict Transformation in Mali: A Reinterpretation", <i>Acta Politica</i> No. 6, Département des sciences politiques, Université de Helsinki |

- | | | |
|---|------|--|
| Ki-Zerbo, Joseph | 1990 | <i>Éduquer ou périr</i> , UNICEF-UNESCO, Paris |
| Konaré, Alpha et
Konaré, Adame Ba | 1983 | <i>Les grandes dates du Mali</i> , Jamana, Bamako |
| Konaré, Adame Ba | 1993 | voir Ba, Adame |
| Lecomte, Bernard J. | 1986 | <i>L'aide par projet : limites et alternatifs</i> , Centre de développement, OCDE, Paris |
| Leuedijk, Dick.A | 1994 | <i>The United Nations and Former Yugoslavia—Partners in International Cooperation</i> , Commission atlantique des Pays-Bas avec l'Institut des relations internationales, La Haye |
| Lode, Kare | 1996 | <i>Synthèse du Processus des Rencontres Communautaires Stavanger</i> , Misjonshogskolens forlag, avec l'aide de l'Église norvégienne, Oslo |
| Lode, Kare | 1997 | <i>Civil Society takes Responsibility : Popular Involvement in the Peace Process in Mali</i> , Institut international pour la recherche de la paix d'Oslo (PRIO), Oslo |
| Lodgaard, Sverre et
Ronnfeldt, Carsten ed. | 1998 | <i>Moratorium on Light Weapons in West Africa</i> , communications présentées lors de la Conférence d'Oslo en avril 1998, Institut norvégien pour les affaires internationales (NUPI) et Initiative norvégienne sur les transferts des armes légères NISAT, Oslo |
| Lopes, Carlos | 1988 | <i>Les Kaabunké, structures politiques et mutations</i> , thèse de doctorat Panthéon-Sorbonne, Paris |
| Machel, Graça | 1996 | <i>Violence aux enfants lors des conflits armés</i> , Rapport au Secrétaire général des Nations Unies, New York |

- | | | |
|--------------------------------|------|---|
| Maiga, Mohamed
Tiessa-Farma | 1997 | <i>Le Mali : de la sécheresse à la rébellion nomade : chronique et analyse d'un double phénomène du contre-développement en Afrique sahélienne</i> , L'Harmattan, Paris |
| Mariko, Kélétigui | 1984 | <i>Les Touaregs Ouelleminden</i> , Karthala et ACCT, Paris |
| MFUA | 1994 | <i>Tifinigh</i> , n° 1, janvier 1994 |
| Moore, Jonathan | 1996 | <i>The UN and Complex Emergencies—Rehabilitation in Third World Transitions</i> , UNRISD, Genève |
| Muller, Jean-Daniel | 1989 | <i>Les ONG ambiguës : aides aux États, aides aux populations ?</i> , L'Harmattan, Paris |
| Mutombo, Kayana ed. | 1990 | “Les Médias et l’Afrique”, dossier spécial des <i>Regards Africains</i> , n° 16, BP 46, 1211 Genève |
| Mutombo, Kayana ed. | 1995 | “Femmes africaines à l’aube de l’an 2000”, numéro spécial des <i>Regards Africains</i> , n° 36, Genève |
| Nicholaisen, J. | 1963 | <i>Ecology and Culture of the Pastoral Tuareg</i> , Musée national de Copenhague |
| Onimode, Bade <i>et al.</i> | 1990 | <i>Alternative Development Strategies for Africa, Volume 1 : Coalition for Change</i> , édité par Ben Turok pour l’Institute for African Alternatives (IFAA), Londres |
| Ouane, Adama <i>et al.</i> | 1995 | <i>Vers une culture multilingue de l’éducation</i> , UNESCO, Institut de l’Education, Hambourg |
| Oxby, Clare | 1990 | <i>Peuples pasteurs en crise : les réponses des organisations non gouvernementales en Afrique</i> , ACORD, CTA, FPH, Syros, Paris |
| PADEP | 1993 | <i>Les nouveaux vents qui soufflent en Afrique... le défi syndical</i> , PADEP-Mali, Mopti et Bamako |

- | | | |
|--|------|--|
| PANOS | 1994 | <i>Private Decisions, Public Debate—Women, Reproduction and Population</i> , Panos, Londres |
| Poulton, Robin and Harris, Michael (eds) | 1988 | <i>Putting People First—Voluntary Organizations and Third World Development</i> , Macmillan, Londres |
| Poulton, Robin et Ibrahim ag Youssouf | 1998 | <i>A Peace of Timbuktu: Democratic Governance, Development and African Peacemaking</i> , avec une préface de Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU, UNIDIR, Genève |
| Poulton, Robin, Ibrahim ag Youssouf et Jacqueline Seck | 1999 | <i>Collaboration internationale et construction de la paix en Afrique de l'Ouest : l'exemple du Mali</i> , UNIDIR, Genève |
| RAFAD | 1995 | <i>Processus de capitalisation des organisations de développement du secteur non formel du tiers-monde</i> , série "Réflexion pour l'action", Cahier n° 3, Rafad, Genève |
| <i>Revue anthropologique</i> | 1994 | Colloque eurafricain sur les problèmes actuels des sociétés pastorales sahariennes et sahéliennes : congrès anthropologique à Trente (Italie), <i>Revue anthropologique</i> , novembre 1993-mars 1994, Institut International d'Anthropologie, Paris |
| Sachs, Ignacy | 1980 | <i>Stratégies de l'écodéveloppement</i> , Les Éditions Ouvrières, Paris |
| Salifou, André | 1993 | <i>La question touarègue au Niger</i> , Karthala, Paris |
| Sanankoua, Bintou | 1990 | <i>Un empire peul au XIX^e siècle : la Diina de Maasina</i> , Karthala et ACCT, Paris |

-
- | | | |
|--|------|--|
| Sidibé, Hallassy | 1993 | <i>Occupation humaine et environnementale dans la Région Lacustre de l'Issa-Ber (Mali)</i> , thèse de doctorat à l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), Paris |
| Sidibé, Hallassy <i>et al.</i> | 1995 | <i>Éducation de Base et systèmes éducatifs au Mali</i> , n° 2, dans la série ONG-Communautés-Développement, avec Ismaila Traore, Urbain Dembele, Yéréfalo Mallé, Bakary Keita, Fatimata Ascofaré et Boubacar Bill Ba, Ed. CCA-ONG avec EPES et La Sahélienne, Bamako |
| Sidibé, Hallassy
Diarra, Djénéba et
Edmond Dembele | 1995 | <i>La Gestion des Ressources Naturelles au Mali</i> , n° 3, dans la série ONG-Communautés-Développement, avec Seydou Bouaré, Mahamane Dedeou Touré, Alassane Kanouté, Ibrahima Sangaré, Gerti Hessling, Boubacar Moussa Ba, Catherine Mckaig et Cheibane Coulibaly, Ed. CCA-ONG avec EPES et La Sahélienne, Bamako |
| Sidibé, Ousmane Oumarou
et Kestner, Gérard | 1994 | <i>Démocratie et concertation nationale : la mise en œuvre du Conseil économique, social et culturel du Mali</i> , PADEP, L'Harmattan, Paris |
| Suliman, Mohamed | 1991 | <i>Alternative Development Strategies for Africa. Volume 2: Environment—Women</i> , édité par M. Suliman pour l'Institute for African Alternatives (IFAA), Londres |
| SYFIA | 1995 | <i>Feux de brousse : l'aventure de la démocratie dans les campagnes africaines</i> |

- | | | |
|----------------------------|------|---|
| Tévoédjré, Albert | 1982 | <i>La pauvreté, richesse des peuples</i> , Les Éditions Ouvrières, Paris |
| Tolba, Mostapha K. | 1983 | <i>Earth Matters</i> , écrits du Directeur exécutif du Programme des Nations unies pour l'environnement, PNUE, Nairobi |
| Verger, Chantal | 1997 | <i>Le Mali au quotidien : la force des faibles</i> , L'Harmattan, Paris |
| Vernet, Joël <i>et al.</i> | 1994 | <i>Pays du Sahel : du Tchad au Sénégal, du Mali au Niger</i> , dirigé par Joël Vernet, Éditions Autrement, Paris |
| Vincent, Fernand | 1995 | <i>Alternative Financing of Third World Development Organisations and NGOs</i> , 2 volumes, RAFAD and IRED, Genève |
| Walzhholz, Gunnar | 1996 | <i>La problématique touarègue au Mali : le double enjeu de l'auto-détermination et de l'intégration nationale</i> , mémoire présenté à l'Institut d'Études Politiques de Paris et au PNUD, Bamako |

DOCUMENTS OFFICIELS MALIENS

- | | | |
|-----|------|---|
| GRM | 1989 | <i>Note sur le projet Fonds de développement villageois</i> , Direction nationale de l'action coopérative DNACCOOP, Ségou, janvier 1989 |
| GRM | 1993 | <i>Synthèse des travaux des Journées de concertation pour le développement des régions de Tombouctou, Gao et Kidal, 25, 26 et 27 février 1993</i> |
| GRM | 1994 | <i>Synthèse nationale des concertations régionales</i> , Bamako du 7 au 9 septembre 1994 |
| GRM | 1994 | <i>Livre blanc sur le "Problème du Nord" au Mali</i> , Bamako, décembre 1994 |
| GRM | 1995 | <i>Rencontre Gouvernement-Partenaires sur le Nord-Mali, Tombouctou, 15-18</i> |

- juillet 1995, documents préparatoires ; 2 tomes*
 Tome 1. Le programme transitoire de normalisation et de réhabilitation, les orientations pour une stratégie de développement du nord, financement du programme pour le nord
 Tome 2. Annexes
- GRM 1997 *La Flamme de la paix*, livret commémoratif de photos avec textes des discours de mars 1996, publié par le Commissariat au Nord, à l'occasion de la Semaine de la Paix du 20 au 27 mars 1997, AMAP Bamako, 58 p.
- GRM 1998 *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, documents présentés à la Table ronde à Genève, Ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration, juillet 1998, 3 tomes dont "Synthèse"
- GRM 1998 *Stratégie pour un développement humain durable (DHD) des Régions Nord-Mali*, juillet 1998

DOCUMENTS DES NATIONS UNIES

- Banque Mondiale 1991 *World Development Report: The Challenge of Development*
- Banque Mondiale 1992 *World Development Report: Development and the Environment*
- Banque Mondiale 1993 *Demobilization and Reintegration of Military Personnel in Africa: The Evidence from Seven Country Case Studies*, Washington, octobre 1993
- Banque Mondiale 1997 *Rapport de la Banque Mondiale sur la "gouvernance"*
- CEA 1992 *Les conditions économiques et sociales en Afrique, 1989-1990*, Commission

		économique pour l'Afrique, ONU, New York et Addis Abeba
CNUCED	1997	<i>Les pays les moins avancés</i> , Rapport 1997, Genève
Nations Unies	1995	<i>Supplément à l' "Agenda pour la paix"</i> , papier stratégique présenté par le Secrétaire général de l'ONU, janvier 1995
Nations Unies	1996	<i>Disarmament</i> , revue périodique publiée par les Nations Unies sur la prolifération des armes légères et le micro-désarmement, Vol. XIX, No. 2
NGLS	1996	<i>The United Nations, NGOs and Global Governance, Challenges for the 21st Century</i> , communication présentée à la conférence tenue à l'occasion du 20 ^e Anniversaire du Non-Governmental Liaison Service de l'ONU, NGLS Development Dossier n° 9, Genève
PAM	1997	<i>Activités au cours du 2^e semestre 1996 et prévisions pour 1997 dans le Nord du Mali</i> , Bamako, 31 mars 1997
PNUD	1996a	<i>Esquisse d'une Stratégie pour un développement humain durable (DHD) des Régions Nord-Mali</i> , PNUD, Bamako, octobre 1996
PNUD	1996b	<i>Rapport de la Conférence sur la prévention des conflits, le désarmement et le développement en Afrique de l'Ouest</i> , du 25 au 29 novembre 1996 au Palais des Congrès, Bamako, Mali
UNEP	1987	<i>The State of the Environment</i> , UNEP, Nairobi
UNEP	1997	<i>Global Environment Outlook</i> , UNEP, Nairobi
UNESCO	1971	<i>Histoire générale de l'Afrique</i> , 8 volumes

-
- | | | |
|--------|-------|---|
| UNESCO | 1994 | <i>Les villages font école : les écoles de village à Kolondiéba (Mali)</i> , UNESCO, Paris |
| UNESCO | 1996 | <i>Culture de la paix</i> , Bulletin n° 1, UNESCO, 75352 Paris 07, octobre 1996 |
| UNHCR | 1996a | <i>Appel pour le rapatriement et la réintégration des réfugiés du Mali et du Niger</i> , Genève, juin 1996, 31 p. |
| UNHCR | 1996b | <i>Repatriation and Reintegration of Malian Refugees: Progress Report 1995-96</i> , Bamako et Genève 1996, 7 p. |
| UNHCR | 1996c | Discours du Haut Commissaire : voir Ogata 1996 |
| UNICEF | 1996 | <i>Analyse de la situation des enfants et des femmes au Mali</i> , UNICEF, Bamako, 158 p. |
| UNIDIR | 1993 | <i>Regional Security and Confidence-Building Processes: The Case of Southern Africa in the 1990s</i> , Solomon M. Nkiwane, UNIDIR, Travaux de recherche n° 16, 57 p. |
| UNIDIR | 1994 | <i>Le défi de la sécurité régionale en Afrique après la guerre froide : vers la diplomatie préventive et la sécurité collective</i> , Anatole N. Ayissi, Travaux de recherche n° 27, 138 p. |
| UNIDIR | 1995 | <i>The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces</i> , Gustav Daniker, Travaux de Recherche n° 36, 141 p. |
| UNIDIR | 1995 | <i>Managing Arms in Peace Processes: Rhodesia/Zimbabwe</i> , Jeremy Ginifer et Lt Col J.W. Potgieter, Étude de recherche du projet "Disarmament and Conflict Resolution", 127 p. |
| UNIDIR | 1996 | <i>Managing Arms in Peace Processes: Liberia</i> , Clement Adibe et Mike MacKinnon, Étude de recherche du |

- projet "Disarmament and Conflict Resolution", 129 p.
- UNOPS 1996 *Programme de développement villageois de Ségou*, Rapport de mission de supervision, du 28 mars au 9 avril 1996, prêt FIDA n° 278-ML
- UNRISD 1998 *Report of the war-torn societies project* (WSP Guatemala, Eritrea, Mozambique, Somalia), Genève
- UNSO 1992 *Assessment of Desertification and Drought in the Soudano-Sahelian Region 1985-1991*, Bureau des Nations Unies pour le Sahel, 102 p.
- UIT 1996 Discours du Directeur Général ; voir Tajanne, 1996

ARTICLES ET RAPPORTS

- Adeniji, Olu 1985 "The United Nations and Disarmament at Forty", in *Disarmament*, Vol. VIII, No. 2, Summer 1985, Département pour les affaires de désarmement, ONU, New York, p. 7 à 15
- Acherif ag Mohamed 1993 "Projets en cours et possibilités d'intervention des ONG européennes pour aider à la réinsertion des réfugiés touaregs et maures d'Algérie, et leur formation", *Revue anthropologique*, 1994, p. 49 à 59
- AFSTRAG 1997 *Conflict Management Mechanism in West Africa*, report of a workshop in Ogere, Nigeria, 21-24 mai 1997 : African Strategic and Peace Research Group, Victoria Island, Lagos
- Aseffa, Abreha 1991 "The Problems of Environment and Sustainable Development in Africa", Chapter 1 in *Alternative Development Strategies for Africa*. Volume 2 :

- Environment—Women*, édité par Mohamed Suliman pour l'Institute for African Alternatives IFAA, London
- Attayoub, Abdoulahi 1993 "Genèse de la question touarègue au Niger", *Revue anthropologique*, 1994, p. 78 à 86
- Ba, Rita 1995 Interview de Madame Rita Ba, Coordinatrice nationale de ACORD-Mali in *Cauris*, n° 96 du 21 septembre 1995, p. 4
- Baqué, Philippe 1995 "Nouvel enlèvement des espoirs de paix dans le conflit touareg au Mali", *Le Monde diplomatique*, avril 1995
- Berge, Gunnvor 1993 "Conflict, Notions of Self and Cultural Continuity Among Tuaregs", *Revue anthropologique*, 1994, p. 192 à 210
- Bernus, Edmond 1990 "Le nomadisme pastoral en question", in *Études rurales*, n° 120, octobre-décembre 1990, p. 41 à 52
- Burger, Julien 1993 "United Nations and Indigenous Peoples", communication du Centre de l'ONU pour les Droits de l'Homme, Genève, in *Revue anthropologique*, 1994, p. 46 à 48
- Bourgeot, André 1990 "Identité touarègue : de l'aristocratie à la révolution", *Études rurales*, n° 120, octobre-décembre 1990, p. 144 à 150.
- CAPSDH 1996 "UNDP Collaboration with NGOs as partners in development" : lettre à Son Excellence Monsieur James Gustave Speth, Administrateur du PNUD en date du 25 juin 1996, Commission africaine des promoteurs de la santé et des droits de l'homme, route des Morillons 5, CH-1218 Genève (nous reproduisons cette lettre à l'Annexe 4)

- | | | |
|--------------------------------------|------|---|
| Carle, Christophe | 1989 | “The Third World will do more of its own fighting”, <i>International Herald Tribune</i> , 15 mars 1989 |
| Coulibaly, Cheibane | 1994 | L’État de droit et la société civile au Mali, dans le dossier spécial n° 2 Démocratie du journal <i>Cauris</i> , 1994 |
| Coulibaly, Cheibane | 1996 | “Nord du Mali : le nécessaire effort pour renforcer la paix”, éditorial du journal <i>Cauris</i> n° 128, 3 mai 1996 |
| Coulibaly, Cheibane et Robin Poulton | 1997 | “Mobilisation de la société civile”, <i>Le Monde diplomatique</i> , Paris, mai 1997, p. iii |
| Davinic, Prvoslav | 1997 | <i>Remarques à l’ouverture de la Consultation ministérielle sur la proposition d’un Moratoire sur l’exportation, l’importation et la fabrication des armes légères en Afrique</i> , par le Directeur du Centre de l’ONU pour les affaires de désarmement, Bamako, mars 1997 |
| Dembele, Edmond | 1995 | “CARE et la renaissance des <i>ogokaana</i> en milieu dogon”, <i>Cauris</i> , bimensuel malien d’informations économiques et sociales, n° 50, reproduit en IMRAD 1994, p. 6 à 7 |
| Deuschl, Harald | 1997 | “Training Soldiers to Be Peacekeepers at Sweden’s National Defence College”, présentation à une réunion ONG-UNICEF sur la protection des enfants de la violence, UNICEF, Genève |
| Diagouraga, Mahamadou | 1996 | “La consolidation de la paix après les conflits à l’œuvre au Mali : de la transition du conflit interne vers le développement humain durable”, présentation à la Consultation de Haut Niveau sur la consolidation de la paix en Afrique de l’Ouest, New York, 21 |

- octobre 1996, Commissariat au Nord et PNUD, Bamako, Mali
- Eteki-Mboumoua, W. 1996 Rapport de la Mission de consultation de l'ONU au Sahara-Sahel, envoyé au Secrétaire général le 20 septembre 1996
- Eysack, Farid 1997 "Today in Cape Town, Farid attends the only mosque in the world where women are allowed to preach at Friday service", interview avec Nikki van der Gaag, *New Internationalist*, n° 289, avril 1987, p. 31
- Fall, Elimane 1997 "L'ouverture sur la pointe des pieds au Mali", *Jeune Afrique*, n° 1916, 24 septembre 1997, p. 21
- Famanta, I 1996 "Un hommage à l'avant-garde féminine dans la lutte pour la Paix", in *Essor quotidien*, Bamako, 12 février 1996, p. 3
- Findlay, Sally 1994 "Does Drought Increase Migration ? A study of migration from rural Mali during the 1983-1985 drought", *International Migration Review*, 1994-3, p. 539 à 553
- FPLA 1994 "Nous les Touaregs", in *Tifinagh*, n° 1, décembre 1993/janvier 1994, p. 53 à 55
- Fung, Ivor Richard 1994 "The OAU and Environmental Questions : a New Approach to Security and Disarmament" in El Ayouty (ed.) : *The OAU Thirty Years After*, Praeger, New York
- Fung, Ivor Richard 1996 "Control and Collection of Light Weapons in the Sahel-Sahara subregion : a Mission Report" in *Disarmament*, UN New York, Vol. XIX, No. 2, p. 44 à 50
- Fust, Walter 1997 "Rebuilding war-torn societies: a challenge with many questions for development cooperation", discours du Directeur de la coopération suisse lors

- de la présentation du rapport du projet “War-torn societies project”, UNRISD, Genève
- Gailani, Fatma 1997 “L’avenir des femmes”, *Les Nouvelles d’Afghanistan*, n° 77, 1997-2, p. 7 et 8
- Girondeau, Gilbert 1993 “De la Société des Nations à l’Organisation des Nations Unies : la question de la souveraineté”, *Damoclès*, revue trimestrielle de réflexions et d’échanges sur la paix, les conflits et la sécurité mutuelle, CDRPC, BP 1027, F-69201 Lyon 01, n° 57, 1993/2, p. 20 à 22
- Goulding, Marrack 1996 “Expanding the Disarmament Agenda” in *Disarmament*, ONU, New York, Vol. XIX, No. 2, p. 33 à 37
- Guérin, Marcel 1994 “L’ingérence humanitaire”, in *Damoclès*, revue trimestrielle de réflexions et d’échanges sur la paix, les conflits et la sécurité mutuelle, CDRPC, BP 1027, F-69201 Lyon 01, n° 57, 1993/2, p. 26 à 32
- Haidara, Saouti 1997 “PAREM : plus de 5.000 ex-combattants déjà réinsérés”, *L’Indépendant*, n° 109, Bamako, 13 mars 1997
- Hofstetter, Suzanne 1998 *Nord du Mali — pour une transition harmonieuse de l’urgence au développement*, Rapport de consultation au PNUD, Bamako, juin 1998
- Holling C.S. 1973 “Resilience and Stability of Ecological Systems”, in *Annual Review of Ecology and Systematics*, n° 4, p. 1 à 24
- Keita, Rokiatou N’Diaye 1998 “Contrôle des armes : une expérience de désarmement au Mali”, *Damoclès*, n° 76, Lyon, premier trimestre 1998, p. 10 à 15

-
- | | | |
|-----------------------------------|------|---|
| Keller G. | 1995 | “Der Tod eines Konsuls”, in <i>Tagesanzeiger Magazin</i> , décembre 1995 |
| King, M. <i>et al.</i> | 1995 | “Does Demographic Entrapment Challenge the Two-Child Paradigm?”, in <i>Health Policy and Planning</i> , Vol. 10, No. 4, p. 376 à 383 |
| Ki-Zerbo, Joseph | 1996 | Interview au journal <i>Cauris</i> , n° 141, Bamako, 2 août 1996, p. 5 |
| Konaré, Alpha O. | 1996 | Discours présidentiel lors de l’ouverture de la Conférence internationale sur “L’Afrique et les nouvelles technologies de l’information”, République et Canton de Genève et la Fondation du Devenir, 5 chemin E. Tavan, CH-1211 Genève 2, novembre 1996 |
| Konaté, S. et Sissoko, A. | 1996 | “Les cantonnements de la paix” in <i>Essor</i> quotidien, Bamako, 12 février 1996 |
| Lacville, Robert | 1996 | “Beacon of Hope for Mali : Timbuktu Witnesses the Celebration of an End to a Tuareg Rebellion and the First Steps Towards Creating a New Society”, <i>Guardian Weekly</i> , 14 avril 1996 , p. 23 |
| Laye, Didier | 1993 | “Le HCR à la rencontre des réfugiés maliens”, communication du délégué du HCR en Mauritanie, <i>Revue anthropologique</i> , 1994, p. 125 à 132 |
| Leymarie, Philippe | 1997 | “En Afrique, Dieu n’est plus français”, <i>Le Monde diplomatique</i> , mai 1995 |
| Lode, Kare et Ibrahim ag Youssouf | 1998 | “La bonne gouvernance” ; Rapport d’étape sur les Rencontres intercommunautaires au Mali, Commissariat au Nord, février 1998 |
| Lodgaard, Sverre | 1996 | “Demobilization and Disarmament : Experiences to date”, in <i>Conflict Prevention in West Africa: Curbing the Flow of Arms, La Lettre de l’UNIDIR</i> , n° 32-96, p. 19 à 22 |

- | | | |
|-----------------|------|--|
| Lopes, Carlos | 1994 | “Le royaume décentralisé de Kaabu”, communication à la conférence de MANSA, Association pour les études historiques du grand Manding, Bamako, 1994 |
| McMichael, A.J. | 1995 | “Contemplating a One Child World: Falling Grain Stocks and Rising Population Spell Disaster and Demand Debate”, <i>British Medical Journal</i> , Vol. 311, 23 décembre 1995, p. 1651 et 1652 |
| Madsen, Richard | 1996 | “Civil Society and Ecclesiology”, EAL, 1996, p. 79 à 88 |
| Maiga, Ibrahim | 1997 | “Gao : en attendant l’État, l’insécurité s’installe”, <i>Le Républicain</i> , n° 229, 29 janvier 1997, p. 5 |
| Maiga, Mariam | 1996 | “Les femmes et les conflits armés internes : rôle dans le processus de paix, la prévention des conflits pour un développement durable”, communication présentée à la conférence sous-régionale de l’UNIDIR sur le Désarmement, le développement et la prévention des conflits en Afrique de l’Ouest, Bamako, 25-29 novembre 1996 |
| Mai Maigana | 1994 | “La situation dans le Nord-Ouest du Niger : réalités et perspectives de paix”, <i>Revue anthropologique</i> , 1994, p. 40 à 45 |
| Marty, André | 1990 | “Les organisations coopératives en milieu pastoral : héritage et enjeux”, <i>Cahiers des sciences humaines</i> , vol. 26, n° 1-2, p. 121 à 135 |
| Marty, André | 1995 | “Les Cercles et leurs dépendances”, étude historique du découpage administratif dans le nord du Mali |

- depuis 1894 et 1911, IRAM, Paris, octobre 1995, 44 p.
- Mayor, Federico 1997 *Allocution à la Semaine de la paix*, Bamako, mars 1997
- Meister, Albert 1958 “Vers une sociologie des associations”, *International Archives of Sociology and Cooperation*, Genève, juin-décembre 1958, p. 3 à 22
- Murray, Andrew 1996 “The role of Education in post-conflict peace building in West Africa”, communication présentée à la conférence sous-régionale de l’UNIDIR sur le Désarmement, le développement et la prévention des conflits en Afrique de l’Ouest, Bamako, 25-29 novembre 1996
- Nguema, Isaac 1996 “Violence, droits de l’homme et développement en Afrique”, contribution au *Liber amicorum* pour Federico Mayor, Directeur général de l’UNESCO, repris dans *Cauris Hebdo*, N^{os} 121-128, Bamako, mars-mai 1996
- Nicholson S.E. 1981 “The Historical Climatology of West Africa” in *Climate and History*, TML Wrigley et al. (eds), CUP, Cambridge, p. 229 à 270
- OECD 1997 “Statement on Conflict, Peace and Development Cooperation”, adopté par les Ministres et les chefs des agences à l’occasion de la réunion de Haut Niveau du Development Assistance Committee (DAC), 5-6 mai 1997 (avec l’encadré n° 14 : “Mali et la Flamme de la paix”, p. 62)
- Ogata, Sadako 1996 Discours à Harvard University du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, UNHCR Genève, 14 novembre 1996

- | | | |
|--|------|--|
| Omo-Fadeka, Jimoh | 1991 | “African Development Revisited”, Chapter 2 in <i>Alternative Development Strategies for Africa, Volume 2 : Environment—Women</i> édité par Mohamed Suliman pour l’Institute for African Alternatives IFAA, Londres |
| Onidi, Hubert et Delphin, Hervé | 1997 | Rapport de Mission de ECHO au Nord-Mali, Commission européenne, Bruxelles, février 1997 |
| Ouane, Habib | 1996 | “L’Afrique dans la cité globale à l’aube du troisième millénaire”, communication de la CNUCED présentée à la Conférence des Intellectuels et Hommes de Culture d’Afrique, Dakar, 21 mai 1996 |
| Ouattara, Souleymane | 1996 | “Les quatre vérités des femmes rurales”, SYFIA Burkina, in <i>Cauris Hebdo</i> , n° 126, Bamako, 19 avril 1996 |
| Ouattara S., Sidibé H., Aminata walet Baye | 1997 | Étude socio-économique des conditions du pastoralisme dans la région de Kidal, ACORD Kidal, décembre 1997 |
| Papendieck, Henner et Rocksloh, Barbara | 1998 | “Attacking the causes of conflict: the North Mali programme to ending the Tuareg rebellion” in <i>Development and Cooperation</i> 2/98, GTZ, Frankfurt |
| PAREM | 1997 | “Rapport d’activités du PAREM”, édité par Paul Howard, Gao et Bamako, février 1997 |
| PAREM | 1997 | “Rapport d’activités du PAREM”, Gao, Timbuktu, Kidal et Bamako, septembre 1997 |
| Philanthra | 1994 | “Réflexions sur la paix, la philanthropie africaine et les dynamiques traditionnelles et modernes des communautés d’Afrique”, contenu de |

-
- | | | |
|------------------------|------|---|
| Poulton, Robin | 1997 | l'atelier de recherche-action n° 2, Institut universitaire Philanthra, Bamako |
| Poulton, Robin | 1997 | "Vers la réintégration des Touaregs au Mali", <i>Le Monde diplomatique</i> , novembre 1996 |
| Poulton, Robin | 1998 | "Partageons nos frontières : la promotion de la paix et du développement par le micro-désarmement et une collaboration transfrontalière", communication présentée à la Conférence sur la Paix et le Développement, Dakar 19-22 février 1998 |
| RAFAD | 1992 | "Research Applications for Alternative Financing for Development", <i>Environment and Urbanization</i> , Vol. 4, No. 1, avril 1992 |
| Raiser, Konrad | 1996 | "Civil Society and the Conciliar Process", Secrétaire général du Conseil œcuménique des Églises, in EAL, 1996, p. 43 à 54 |
| Ramaro, Elie | 1997 | "Mali : nouvelle démocratie, nouvelles impatiences, les limites d'un consensus" in <i>Le Monde diplomatique</i> , Paris, mai 1997 |
| Refugees International | 1998 | "Mali: UNHCR is leaving but the returnees still need help", déclaration à la presse-internet par l'ONG Refugees International, 15 septembre 1998 |
| Rose, Tore | 1996 | "Post-conflict peace-building at work: the case of Mali", présentation à la Consultation de Haut Niveau sur la consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest, ONU, New York et PNUD Mali, 21 octobre 1996 |
| Rose, Tore | 1997 | Communication du Représentant résident du PNUD au Mali, Rapport du séminaire du PNUD sur le développement humain durable (DHD) |

- à Bamako en décembre 1996 : PNUD, New York
- Rospabe, Sandrine 1997 “Les déterminants économiques de l’instabilité socio-politique : le conflit du Nord-Mali”, Rapport présenté à l’OCDE Paris et au PNUD Bamako
- Samoura, Djély Karifa 1996 “Communication lors du 3^e espace d’interpellation démocratique au Mali, le 10 décembre 1996”, Commission africaine des promoteurs de la santé et des droits de l’homme, CAPSDH, Bamako, Genève et Conakry
- Sidibé, Hallassy et Gry, Synnevag 1998 Étude des indicateurs de la sécurité alimentaire dans deux sites de la zone d’intervention de l’AEN-Mali : Bambara Maoundé et Ndaki dans le Gourma malien, AEN Gossi, juillet 1998
- Sididié, Oumar 1996 “Tombouctou : un grand grenier de blé ignoré”, *Le Républicain*, n° 167, Bamako, 22 novembre 1996, p. 3
- Silva, Joseph 1995 “Les Nations Unies et la diplomatie préventive en Afrique”, dossier, United Nations, New York
- Sissoko, Sékéné M. 1996 Interview, *Cauris Journal*, n° 142, Bamako, 9 août 1996, p. 5
- Sotinel, Thomas 1996 “Ganda Koy, ou la revanche des paysans”, *Le Monde*, 31 janvier 1996
- Soumano, Bakary 1997 “La paix dans la diversité ethnique grâce aux solidarités culturelles”, communication du Grand Chef des Griots du Mali au séminaire organisé par le PNUD à Bamako le 3 juillet
- Sperle, Stefan 1998 *Rapport d’évaluation des activités du HCR au Mali*, Bamako et Genève, juillet 1998

- Stieffel, Matthias 1998 “Rebuilding after war”, résumé du rapport du “War-torn Societies Project” par le Directeur du WSP, UNRISD, Genève
- Synergies Africa 1995 “Société civile et Réconciliation nationale au Mali et au Niger”, Rapport du séminaire co-organisé du 27 au 29 mars 1995 à Ouagadougou par Synergies Africa, UIDH et IRED, 26 p.
- Tangara, Yaya,
Sidibé, Yacouba et
Poulton, Robin 1991 “La mare de Balamaodo (Diré) : rentabilités des petits aménagements rizicoles”, USAID et CARE Mali, Bamako
- Tall, Macky H. 1996 “The gospel according to St Rawlings”, *New African Magazine*, No. 342, juin 1996, p. 14 et 15
- Tarjanne, Pekka 1996 “Les enjeux économiques et politiques des télécommunications”; présentation à la Conférence internationale sur “L’Afrique et les nouvelles Technologies de l’Information”, République et Canton de Genève, Fondation du Devenir, 5 chemin E. Tavan, CH-1211 Genève 2, novembre 1996
- Thiam, Adam 1996 “Le plus long des hivernages : notes de voyage dans la Région de Gao... après la guerre, la paix”, *Le Républicain*, n° 210 du 18 septembre 1996, p. 4
- Thiam, B. 1988 “Les conséquences démographiques de la désertification et le type de politique de population adapté au Sahel”, Congrès Africain de Population, Dakar, Union internationale pour l’étude scientifique de la population, Liège

- | | | |
|---|------|---|
| Thiam, Mohamed
Tipper, Ellen <i>et al.</i> | 1993 | “Facteurs clef pour établir des fondations et des fonds communautaires au Mali”, Rapport préparé pour l’USAID au Mali par <i>Kunafoni Services</i> , Bamako, 2 volumes (publiés en français et en anglais, résumés en annexe 4) |
| Togola, Sounkalo | 1996 | “Évaluation du PAREM à Tombouctou : les précisions du Commissaire au Nord”, <i>Les Échos</i> , n° 602, Bamako, 19 novembre 1996 |
| Touré, Amadou Toumani | 1996 | “L’armée, facteur de stabilité politique”, communication présentée par l’ancien Chef de l’Etat malien au séminaire sur les relations civils/militaires, PNUD, Bamako, juillet 1996, 11 p. photocopiées |
| Touré, Amadou Toumani | 1997 | Communication présentée à la conférence sous-régionale de l’UNIDIR sur le désarmement, le développement et la prévention des conflits en Afrique de l’Ouest, Bamako, 25-29 novembre 1996 |
| USAID | 1995 | “Economic management in the Sahel: a study of policy advocacy in Mali” ; rapport ARD par Henri Josserand, James Bingen, Cheibane Coulibaly, Tiémoko Diallo, Edmond Dembele, janvier 1995, 83 p. |
| | 1995 | “Assessing and assisting democratic governance reform: a framework” ; rapport ARD-MSI par Ronald J. Oakerson, février 1995, 38 p. |
| | 1995 | “Utility of the analytic framework in analysing democratic governance in Mali” ; rapport ARD-MSI avec IMRAD-ASARED par Cheibane Coulibaly, février 1995, 15 p. |
| | 1995 | “ <i>Mara ka segi so</i> —returning power to the local level” ; recommandations sur |

- une stratégie pour la promotion de la gouvernance démocratique et décentralisée sur 7 années, par Robin Poulton, Vincent Coulibaly et une équipe de l'USAID, juillet 1995, 50 p.
- van der Graaf, Henny 1996 "Pour un code de conduite régissant les relations entre le militaire et le civil" in "La Prévention des conflits en Afrique de l'Ouest : réduire les flux d'armements", *Lettre de l'UNIDIR*, n° 32, p. 22 à 25
- van der Graaf, Henny et Poulton, Robin E. 1999 "The Weapon Heritage of Mali", Weapons collection and disposal as an element of post-settlement peace-building, Bonn International Centre for Conversion, Bonn (à paraître)
- Vengroff, Richard 1993 "Governance and the transition to democracy: political parties and the party system in Mali", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 31-4, Cambridge, December 1993, p. 541 à 562
- Wulf, Herbert 1996 "Disarming and Demobilizing Ex-combattants: Implementing Micro-disarmament", *Disarmament*, Nations Unies, New York, Vol. XIX, No. 2, p. 51 à 58
- Zaba, B et Scoones, I. 1994 "Is Carrying Capacity a Useful Concept to Apply to Human Populations?", Zaba, B. (ed.): *Environment and Population Change*, Ordina, Liège
- Zeidane ag Sidalamine 1994 Interview, *Frères d'Armes*, Ministère national de la Défense, Bamako, p. 4 à 6

Annexe 6 : Index des expressions, acronymes et institutions

Expression	Définition	Chapitre
ag	“Fils de” en langue tamacheq : Ibrahim ag Youssouf : Ibrahim, fils de youssouf	1.4
ahn œnmu	“Née de la mère” (derivé de <i>ehǎn n ma</i> qui signifie “la maison de la mère”) ce rapport qui implique la “compétition, rivalité”. Dans la société matrilineaire touarègue, l’héritage provient de la mère, dont les fils se trouvent en position de concurrence.	1.4
alamadiou	Police environnementale communautaire chez les Dogons	2.1
amenokal	Chef touareg	2.3
ardo	Chef peul avant et pendant la dina	2.1
arma	Descendants de conquérants marocains venus au 16 ^e siècle	1.1, 3.5
asabiya	Esprit de clan	3.1
askia	Roi en songhoy	1.1
azawa	Mot tamacheq pour désigner une écuelle et également pour la dépression géographique située au nord de Tombouctou	2.1
ba	Fleuve, mère, chèvre ou grand, en bambara	1.4

bââ-din	Enfants d'une même mère, en bambara	1.4
baba izé	Enfants d'un même père, en songhoy	1.4
balimaya	Loyauté, surtout entre bââ-din, confiance, fraternité, cohésion sociale	1.4
bamanankan	La langue des cultivateurs, connue sous le nom de "bambara"	1.1, 6.2
bay'ah	Système de vote courant à l'époque du prophète Mohamed (paix sur lui) en Arabie	1.4
Bella	Serfs ou anciens captifs touaregs	2.3, 3.5
bilad essoudan	Les pays noirs en arabe	1.1
Bobo	Peuple malinké habitant la frontière Mali-Burkina, réputé travailleur et honnête	6.3
bourgou	Herbe à tige longue et épaisse qui flotte à la surface du fleuve Niger, appréciée comme fourrage en saison sèche	1.2
bourgouttière	Champ de bourgou	1.1
Bozo	Désigne un peuple de pêcheur et leur langue	1.1, 3.5
cercle	District administratif pendant l'époque coloniale	4.3
Chef de canton	Chef local nommé à l'époque coloniale pour percevoir les impôts	2.1
Dina	L'État théocratique peul de Macina, fondé au 19 ^e siècle par Sékou Amadou Bary ; les ruines de la capitale hamdallaye sont à proximité de la ville de Mopti	1.1
djeli, djoli	Sang ou griot (en bambara ou en mandingue)	1.1

djerma, zarma	Songhoy, langue parlée au Niger	1.4, 7.6
Djingerai Ber	La grande mosquée du Vendredi à Tombouctou	6.3
Djoli Ba	Le fleuve Niger en bambara, la grande artère qui apporte la vie : le mot <i>ba</i> signifie à la fois grand et mère, <i>djoli</i> signifie le sang	1.1
Dogon	Peuple malinké sur le plateau de Bandiagara à la frontière avec le Burkina, connu pour son travail et son agriculture méticuleux	1.1, 6.3
dugu	Village (en mandingue)	1.1
dugu tigi	Chef de village	1.1, 5.1
dumping	Vente à perte des denrées excédentaires (anglais)	4.8
ehaf	Fraternité de lait en tamachek	1.4
faa-din	Enfants d'un même père (en bambara)	1.4
fadenya	Rivalité, surtout entre faa-din	1.4
fafa	sein, fraternité de lait en songhoy	1.4
Fulani, Peuls	Pastoralistes peuls (en français) spécialisés dans l'élevage des bovins. Ils ont quitté la région du Nil pour traverser le Sahara à une époque où il était encore fertile (il y a 2.500 ans)... sans doute à la recherche du fer. Certains se sont fixés entre le Sénégal et le Cameroun, d'autres se sont établis vers le Sud en Somalie	1.1, 2.4, 3.5, 6.3
Fulfuldé, pular	Langue des Fulani ou Peuls	1.1, 4.5, 6.2
Gabero	Peuls semi-sédentaires qui ont adopté la langue et les mœurs des Songhoys	1.1

Ganda Koy	Maîtres de la terre (en songhoy), nom du mouvement MPGK créé en 1992-1994	3.5, 4.1, 4.6
gourma	Le Sud, la rive sud du fleuve Niger	1.1, 4.5
griot	Musicien, historien, chanteur de louanges (mot d'origine arabe)	1.1, 1.4, 6.3
haoussa	Le Nord, la rive nord du fleuve Niger	1.1
hogon	L'homme le plus vieux d'un village dogon, qui transmet au Conseil des aînés les volontés des ancêtres	1.4
holloy	Culte religieux songhoy qui fait appel aux esprits pour traiter ceux qui sont possédés par des démons. Le holloy vénère les esprits créateurs (ancêtres), en particulier Haraké, maîtresse des eaux et patronne des pêcheurs sorkho (Haraké pourrait être la mère dans l'histoire de Tawsa rapportée au chapitre 1.1)	6.3
i	"Tu" (singulier) en particulier pour les salutations dans les pays mandingues : ainsi "i tall", "i keita" ou "i nin barra" ("je salue ton travail")	1.4
imghad	Vassaux touaregs mais néanmoins libres	2.3
imouhar ou imajeghan	Nobles touaregs	2.3
inaden	Forgerons touaregs	2.3
ineslemen	Clans religieux touaregs	2.3
issa ber	Le Grand fleuve (Niger) en songhoy	1.1
ishumar	Ex-migrants sans emploi (mot tamacheq dérivé du français chômeur)	2.3, 3.1, 6.5

Journées de concertation	Série de rencontres sectorielles qui fut organisée à la suite de la conférence nationale d'août 1991 afin d'élargir les consultations et d'approfondir les débats.	3.2, 4.4, 7.5
kel	Mot tamacheq signifiant le clan	1.1
koy	Officiel songhoy	1.1
kuma	Parole, source du pouvoir et de l'influence des griots : en mandingue	4.4
laafiya, laafya	Paix, bonheur dans les langues mandingues, le nom proposé pour une organisation d'auto-défense peule	3.5
madersa	Collège islamique, au Mali souvent reconnu comme une école enseignant en langue arabe	6.2
Manding	Espace occupé par la diaspora malinkée, situé entre le désert et l'océan; (adj.) de nombreuses langues parlées ayant une racine commune	1.1
mansa	Roi dans les langues mandingues	1.1
marabout	Vendeur d'amulettes islamiques et de versets coraniques	3.5
méhariste	Unité militaire du désert montée sur des chameaux	6.5
minika ou minakka	Où allons nous? en tamacheq	3.7, 6.7
namakalan	Forgerons (prêtres et magiciens), les initiés et ceux qui sont habilités à en initier d'autres (en langue bamanankan)	2.3
nomenklatura	Élite politico-économique (russe)	3.1, 3.3
nya izé	Enfants d'une même mère en langue songhoy	1.4

ogokana	Police environnementale dans certaines communautés dogones	2.1
Pacte national	Accord signé le 11 avril 1992 entre le Mali et les mouvements rebelles	3.3, Ann. 2.1
Peul, Pular, Fulfuldé	Langue des Peuls (ou Fulani : “P” se transforme en “f” au pluriel)	1.1, 4.5, 6.2
pogrom	Massacre organisé (russe)	5.2
Pooh-Bah	Personnage de l’opérette anglo-japonaise <i>Mikado</i>	5.7
reg	Désert de cailloux en tamacheq	1.2
Somono	Groupe de pêcheurs du Niger supérieur (ségou notamment)	1.1
Songhoï, sonrhai	Désigne le peuple dans cette langue et l’empire sur la Boucle du Niger, appelés djerma ou zarma au Niger	1.1, 3.5, 6.2, 7.6
Sorkho	Groupe de pêcheurs, souvent fondateurs de villages songhoïs	4.2
Tall	Patronyme du clan peul, originaire du Sénégal, qui a introduit la Tijania au Mali	1.4
tamacheq	Langue des Touaregs	1.1, 6.2
Targui	Singulier de Touareg	1.1
tetahelt	Soutien, aide, appui en tamacheq	6.7
tigi	Chef en bambara (langue bamanankan)	1.1
Tijania	Théocratie établie au 19 ^e siècle par el haj oumar tall, qui cherchait à répandre son interprétation de l’islam sunnite	1.1
tirailleurs sénégalais	Régiment ouest-africain de l’armée française pendant la Deuxième Guerre mondiale qui comptait beaucoup de Maliens	3.1

tonjon	Soldats professionnels dans les royaumes bambaras, connus pour leurs aptitudes aux pillages	1.1
toubab	Mot ouest-africain pour “le Blanc” ou — de nos jours — quelqu’un dont le style de vie urbanisé imite les mœurs des Blancs	2.4
tumast	Idéologie d’égalité émanant de la Libye	3.1
waaldé	Groupe d’âge en langue peule	6.3
zaqat	Aumône ou philanthropie en arabe, l’un des Cinq Piliers de l’islam	5.6
zarma	Transcription alternative du djerma, langue songhoy au Niger	1.4, 7.6

Abréviations et institutions

Item	Définition	Chapitre
ACF	Action contre la faim, Paris	5.1
ACOPAM	Association coopérative/programme alimentaire mondial : programme du BIT financé par la Norvège (qui s'est transformé en 1997-1998 en AFAR)	5.1, 5.7, 6.6, Annexe 3
ACORD	Association de coopération et recherche pour le développement, consortium ONG basé à Londres	2.4, 5.1, 5.7, 4.5, 6.6, 6.4, Annexe 1, 3
Adema	Alliance pour la démocratie au Mali, association clandestine qui a émergé en 1991-1992 comme parti politique, vainqueur des élections en 1992 et 1997-1998	3.3
AEN	Aide des Églises norvégiennes, Oslo et Gossi	5.1, 4.2, 5.7, 4.5, 6.3, 6.6, Annexes 1, 2.7, 3
AETA	Association d'étude des technologies appropriées ONG, Bamako	5.1
AFAR	Association de formation et d'animation rurales, ONG malienne à Mopti successeur au programme ACOPAM	5.1, Annexe 3
AFC	Association des femmes commerçantes, Bamako	4.4, Annexe 4
AFD	Agence française de développement - nouveau nom de la CFD	2.3, 6.7, Ann. 3
AFJ	Association des femmes juristes, Bamako	4.4

Africare	ONG afro-américaine à Washington, Bamako et région de Tombouctou	6.6, Annexe 3
AFVP	Association française des volontaires du progrès, Paris et Bamako	5.1, 5.7, 6.6
AGEMPEM	Association des missions protestantes au Mali	4.4
AGRONORD	ONG malienne à Gossi, Rharous, Diré	3.3
AMADE	Association malienne pour le développement ONG, Bamako et Goundam	5.1
AMI	Aide médicale internationale, Paris	5.1
AMRAD	Association malienne de recherche-action pour le développement ONG Bamako et Niafunké	5.1
AMUPI	Association malienne des associations islamiques	4.4
ANAD	Accord de non-agression et d'assistance mutuelle en matière de défense, organisation sous-régionale, Abidjan	Annexe 2.2 Annexe 2.7
AOK	Alpha Oumar Konaré élu Président du Mali en 1992, réélu en 1997 pour un deuxième mandat de 5 ans	1.3, 3.3, 3.4, 4.4, 4.7, 5.3, 7.6, Annexe 2.6
APIF	Association pour la promotion et l'information des femmes, Gao	4.5
ARET	Appui à la riziculture à Gao et Tombouctou, projet du FENU	6.7, Ann. 3
ARLA	Armée révolutionnaire de libération de l'Azawad	2.3, 3.5, 4.4, 4.6, Annexe 2.4
Atlas	ONG française	5.1

ATT	Amadou Toumani Touré, Président du CTSP et Chef de l'État 1991-92	3.2, 3.7, 5.3, Annexe 2.1 Annexe 4.2
BAD	Banque africaine de développement	5.1, Annexe 3
BADEA	Banque arabe pour le développement économique en Afrique	Annexe 3
Banque mondiale	Banque internationale des Nations Unies pour la reconstruction et le développement, Washington D.C. et Bamako	5.7, 7.8, Annexe 3
BDIA	Parti politique malien créé après une scission à l'intérieur de l'USRDA	7.8
BID	Banque islamique de développement	5.1, Annexe 3
BIT	Bureau international du travail de l'ONU, Genève	5.1, 5.7, 6.6, Annexe 3
BOAD	Banque ouest-africaine de développement, Lomé	5.1, Annexe 3
CAFO	Coordination des associations et organisations féminines, Bamako	4.4
CAPSDH	Commission africaine des promoteurs de la santé et des droits de l'homme, ONG pan-africaine à Conakry et Genève	5.1, 6.6, Annexe 4.1
Care	ONG américaine et internationale, Atlanta, Bamako et Tombouctou	5.5, 6.4, 6.6, Annexe 3
CCA-ONG	Comité de coordination des actions des ONG, collectif des ONG, BP 1721, Bamako, Mali Fax : (223) 24 23 59	5.1, 5.5, Annexe 3

CCCE	Caisse de coopération économique devenue CFD	2.3
CCF	Commission de suivi du cessez-le-feu au Nord Mali	3.3, Annexe 2.1
CEA	Commission économique pour l'Afrique, ONU, Addis Abeba	2.4, 6.2
CECI	Centre canadien d'étude et de coopération internationale, ONG Montréal, Douentza	5.1
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, créée en 1975 : 16 États membres ayant une population de 195 millions (ECOWAS)	3.7, 4.7 Annexe 2.6, 2.7
CEE	Communauté économique européenne, devenue UE	2.2, 2.4, 3.3
CENI	Commission électorale nationale indépendante	5.1
Centre régional de désarmement	Centre régional pour la paix et le désarmement en Afrique, Lomé	7.7, Annexe 2.7
CESPA	Centre de réalisations audio-visuelles créé par la FAO et le PNUD, Bamako	7.8
CFA	Communauté financière africaine : le franc CFA créé en 1945 fut dévalué de 50 % le 12 janvier 1994	2.4, Annexe 3
CFD	Caisse française de développement devenue en 1998 Agence française de développement (ex-CCCE, institution de la coopération française pour les investissements financiers)	2.3, 6,7 Annexe 3

CICM	Comité international catholique pour la migration, ONG française en Mauritanie	5.2
CICR	Comité international de la Croix-Rouge (ICRC), Genève, Bamako, Tombouctou	4.2, 5.1, 5.5
CMDT	Compagnie malienne des textiles	Annexe 4.3
CMLN	Comité militaire de libération nationale, junte 1968-1979	1.3
CNID	Comité national d'initiative démocratique, première association à demander en 1990 la démocratie plurielle au Mali, milite actuellement dans l'opposition	7.8
CNLPAL	Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères, Bamako	4.6, 5.3, 7.7
CNN	Cable news network, Atlanta	7.8, 7.9
COE	Conseil œcuménique des Églises, Genève	5.1, 5.7
COFEM	Coopérative féminine, Bamako	5.1
CPL	Comité pour Léré, ONG Lyon	4.4, 6.7
CTA	Collèges transitoires d'arrondissement au Nord Mali	4.2, 4.4, 6.6, 6.7 Annexe 3
CTSP	Comité de transition pour le salut du peuple, 1991-1992	3.2, 3.3, 4.1, Annexe 2.1
DNAFLA	Direction nationale de l'alphabétisation fonctionnelle et de la linguistique appliquée, Bamako	6.2, Annexe 4.3
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe : ONG, Bonn	5.1

ECHO	European Commission Humanitarian Office : l'office humanitaire de la commission européenne à Bruxelles	5.1, 6.7, Annexe 3
ECOMOG	La force d'interposition de la CEDEAO en Sierra Leone, au Libéria, en Guinée Bissau	4.1
Équilibre	ONG française, Lyon	5.1
FAC	Fonds d'aide et de coopération française	6.7, Annexe 3
FAD	Fonds africain de développement de la BAD	Annexe 3
FAO	Food and Agriculture Organisation de l'ONU, Rome	2.3, 4.2, 5.1, 5.7, 6.2, 6.7, 7.3, Annexe 3
FAR-Nord	Fonds d'aide pour la réconciliation et la consolidation de la paix au Nord Mali	4.5, 6.7, Annexe 1, Annexe 3
FED	Fonds européen de développement (UE)	6.7, Annexe 3
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies	5.1, 5.7, 6.7, Annexe 3
FF	Franc français	5.6
FIAA	Front islamique arabe de l'Azawad	3.1, 3.5, 4.5, 4.6, Annexe 2.4
FIDA	Fonds international pour le développement agricole, Rome et Kidal	5.1, 3.2, 4.2, 5.7, Annexe 3
FIS	Front islamique du salut (parti politique algérien)	3.1
FKDEA	Fonds koweïtien de développement économique en Afrique	Annexe 3

FMI	Fonds international monétaire de l'ONU, Washington DC	3.3, 4.6, 5.7
FNAM	Fédération nationale des artisans du Mali	4.4, Annexe 4.3
Fondation du Nord	ONG de développement fondée par Ibrahim ag Youssouf avec d'autres membres de la société civile au Nord Mali	5.1, Annexe 4.2
Fondation pour l'enfance	Fondation créée par le général ATT, ancien Chef de l'État malien	Annexe 4.2
Fondation partage	Fondation caritative créée par l'épouse du Chef de l'État actuel, Madame Konaré	Annexe 4.2
FPLA	Front populaire pour la libération de l'Azawad	2.3, 3.4, 4.5, 4.6, Annexe 2.4
Frères des hommes	ONG française à Goundam et à Paris	5.7
FSAOD	Fonds saoudien de développement	6.7, Annexe 3
GARI	Groupement des artisans d'Interdeni, ONG, Ménaka	5.1, 4.4
GARD	Groupe d'action dans la recherche et le développement, ONG, Paris	5.1
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, ONU, Genève	7.8
GIE	Groupement d'intérêt économique	4.4, Annexe 4.2
GRM	Gouvernement de la République du Mali	3.1, Annexe 2.1
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit de la coopération allemande	4.5, 5.1, 5.7, 6.7, Annexe 1, Annexe 3

Gua Mina	ONG malienne, Bamako, Léré et Douentza	5.1
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Genève	3.7, 5.1, 5.2, 5.5, 5.7, 6.7, 7.2, 7.3, 7.9, Annexe 3
IARA	Islamic Agency for Relief in Africa, ONG, Khartoum	5.1
IBK	Ibrahim B. Keita, Premier ministre 1994-1999	3.4, 4.4
Ile de Paix	ONG belge à Tombouctou	5.7
IMRAD	Institut malien de recherche appliquée au développement, éditeur de l'hebdomadaire <i>Cauris</i> , Bamako	6.1
Inter Pares	ONG canadienne humaniste, Ottawa	5.1
IPN	Institut pédagogique national	6.2
IRAM	Institut de recherche et d'application de méthodes de développement, 49, rue de la Glacière, Paris 13 ^e	5.1, 3.3
ISFRA	Institut supérieur de formation et de recherche appliquée, Bamako	Annexe 2.7
UIT	Union internationale des télécommunications, Genève	7.8
Jamana	Coopérative culturelle, éditeur depuis 1990 du premier journal indépendant au Mali	7.8
KFW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> , banque allemande de développement	6.7, Annexe 3
MdM	Médecins du monde, ONG, Paris	7.9
Misereor	ONG catholique allemande	5.1, 5.7

MFAAC	Ministère des forces armées et des anciens combattants, Bamako (Ministère de la défense)	4.6, Annexe 2.2
MFUA	Mouvements et fronts unifiés de l'Azawad	3.2, 3.5, 4.2, 4.6, Annexe 2.4
MNFSPUN	Mouvement national des femmes pour la sauvegarde de la paix et de l'unité nationale, ONG à Bamako et Gao	1.4, 4.4, 6.3
MPA	Mouvement populaire de l'Azawad	1.3, 2.5, 3.4, 3.5, 4.6, Annexe 2.4
MPGK	Mouvement patriotique Ganda Koy	3.5, 4.1, 4.6, 4.8, Annexe 2.4
MPLA	Mouvement populaire de libération de l'Azawad	3.1
MPR	Mouvement patriotique pour le renouveau, parti politique réclamant l'héritage de l'UDPM, le parti de Moussa Traoré	3.7
MSF	Médecins sans frontières, ONG, Paris	7.9
NEF	Near East Foundation, ONG, New York et Douentza	6.7
NEF	Nouvelle école fondamentale malienne	6.2, 4.1
NICOS	ONG belge, Bruxelles	5.1
NISAT	Initiative norvégienne sur les transferts des armes légères, Ministère des affaires étrangères, Oslo	7.7, Annexe 2.7
NOVIB	ONG néerlandaise, La Haye	5.1, 6.6
NUPI	Institut norvégien pour les affaires internationales, Oslo	7.7, Annexe 2.7

OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique	6.6
OCRS	Organisation commune des régions sahariennes, proposée en 1957 mais jamais créée	1.3, 2.1
OIM	Organisation internationale pour les migrations	5.7
OISI	Organisation internationale de secours islamique, ONG Khartoum	5.1, 6.7
OMAES	Œuvre malienne d'aide à l'enfance du Sahel, Bamako, Goundam, Niafunké, ONG malienne	5.1
OMM	Organisation météorologique mondiale, Genève	5.1
OMS	Organisation mondiale de la santé, Genève	5.1
ONG	organisation non gouvernementale	5.1, 5.5, 4.4, 6.6, 7.3, 7.10
ONU	Organisation des Nations Unies (ONU), créée en 1945	2, 3, 4, 5, 6, 7
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Vienne	5.7
ORSTOM	Organisation de recherches scientifiques d'outre-mer, institut de recherche français	2.2
ORTM	Office de la radio et de la télévision du Mali	7.8
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Vienne	Annexe 2.2
OUA	Organisation de l'unité africaine, Addis Abeba	4.4, 5.3, 7.7 Annexe 2.2 Annexe 2.7

Oxfam	Oxford committee for famine relief, ONG britannique à Oxford et Bamako	4.5, 5.1, 6.6
PADL	Projet d'appui du développement local en 7 ^e Région	6.7, Annexe 3
PAM	Programme alimentaire mondial, Rome et Bamako	2.3, 2.4, 5.1, 6.7, Annexe 3
PANA	Pan-African News Agency, agence de presse pan-africaine	7.8
PANOS	ONG internationale spécialisée dans le journalisme, Londres, Paris et Bamako	7.8
PAREM	Programme d'appui à la réinsertion socio-économique des ex-combattants du Nord Mali	2.3, 3.7, 4.8, 4.6, 5.6, 7.1, Annexe 3
Parena	Parti pour la renaissance nationale, parti politique malien fondé en 1995 après une scission dans le CNID	7.8
PCASED	Programme de coordination et d'assistance à la sécurité et au développement, programme du PNUD pour appuyer le Moratoire géré par le Centre régional de l'ONU pour le désarmement, la paix et le développement à Lomé.	6.7, Annexe 2.6, Annexe 2.7
Philanthra	Institut universitaire malien avec statut d'ONG travaillant dans le cadre de la recherche-action-formation RAF	6.2, Annexe 4.3
PMU	Pari mutuel urbain, système de pari sur des courses de chevaux	2.1
PNB	Produit national brut	2.2
PNR	Programme de normalisation et de réhabilitation au Nord (<i>Trust Fund</i> du PNUD pour le Nord-Mali)	5.6, 6.7, Annexe 3

PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP), New York et Bamako	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 Annexes 2.7, 3, 4.1
Polisario	Organisation pour la libération de la République sahraoui (ex-Sahara espagnol)	4.2
PRMC	Programme de restructuration du marché céréalière	2.2
PRIO	Institut international pour la recherche de la paix, Oslo	4.5 Annexe 2.7
Prodec	Projet décennal d'éducation, Mali	6.2
PSARK	Programme de sécurité alimentaire et des revenus dans la zone de Kidal (IFAD-FIDA)	2.2, 3.2, 5.1, 4.6, Annexe 3
RAF	Recherche-action-formation, une méthodologie de formation participative pour des adultes	6.2, 6.3 Annexe 4.3
RDA	Rassemblement démocratique africain, parti ouest-africain de l'indépendance. Au Mali : US-RDA	1.3
RFI	Radio France Internationale, Paris	3.2, 4.2
ROCARE	Réseau ouest et centre africain pour la recherche en éducation, ONG africaine, BP 1775, Bamako, fax : (223) 23.21.15	6.2, Annexe 4.3
SC	<i>Save the children federation</i> , ONG américaine, Kolondiéba, Bougouni et Bamako	6.2, 6.6, Annexe 3
SCF	<i>Save the children fund</i> , ONG britannique, Bamako et Douentza	6.6

Secama	Secours catholique malien, ONG, Bamako et Gao	5.1
SNV	<i>Stichting nederlandse vrywilligers</i> , fondation néerlandaise pour le volontariat au développement, La Haye et Bamako	5.1, 6.6, 6.7
Swiss Cooperation	Programme suisse de coopération bilatérale, Berne et Bamako	3.5, 5.5, 5.6
Tassaght	ONG malienne à Gao	4.5
Terre des hommes	ONG française à Paris, Bamako et Tombouctou	5.7
UCI	Université coopérative internationale, ONG de droit suisse qui fonctionne comme une “université ouverte à tous” exploitant la recherche-action-formation RAF	Annexe 4.3
UDPM	Union démocratique du peuple malien, le Parti unique créé en 1979 par Moussa Traoré	1.3, 3.1
UE	Union européenne	6.7, 7.9, Annexe 3
UEMOA	Union économique et monétaire de l’Afrique de l’Ouest	Annexe 2.7
UNCDA	Centre de l’ONU pour les affaires de désarmement, New York ; devenu UNDDA	4.7, 5.4, 7.4, Annexe 2.2
UNCHR	Centre de l’ONU pour les droits de l’homme (Genève)	7.4
UNDDA	Département pour les affaires de désarmement de l’ONU, New York	4.7, 5.4, 6.7, 7.4, Annexes 2.2, 2.6, 2.7

UN/DPA	Département des affaires politiques de l'ONU, New York	5.5, 7.4
UNEP	Programme des Nations Unies pour l'environnement PNUE (UN Environment Programme), Nairobi	1.2
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Paris	5.7, 6.2, 6.3, 7.2, 7.4, 7.8, Annexe 4
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Genève	3.7, 5.1, 5.2, 5.5, 5.7, 6.7, 7.2, 7.3, 7.9 Annexe 3
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance, New York	2.4, 5.1, 5.5, 7.3, 7.4, 7.8, 7.9
UNIDIR	Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, Genève	5.1, 5.3, 5.4, 7.2, 7.4, Annexes 2.2, 2.6, 2.7
UNOPS	Bureau d'opérations des Nations Unies, New York	5.7
UNSO	Bureau sahélien des Nations Unies (UN Sahelian Office), New York	2.2, 5.1
VNU	Programme des volontaires des Nations Unies, Bonn et Genève	5.7
USAID	Agence de coopération des États-Unis (US Agency for International Development), Washington et Bamako	5.1, 5.5, 6.1, 6.6, 6.7 Annexe 3, Annexe 4.2

USRDA	Union soudanaise - rassemblement démocratique africain, branche malienne du RDA. Modibo Keita devint chef du parti après le décès de Mamadou Konaté	1.3, 7.8
VIP	Very important person (tels que les présidents et les généraux)	5.3
WVI	Vision mondiale (World Vision International), ONG, Monrovia, Californie, Bamako et Gao	5.1, 5.5, 4.5, 6.6 Annexe 3