



Dr Zeïni MOULAYE / IGP Mahamadou NIAKATÉ

Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix

L'expérience Malienne

Dr Zeïni MOULAYE / IGP Mahamadou NIAKATÉ

Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix

L'expérience Malienne

A propos des Auteurs

Zeïni MOULAYE est Docteur en Science Politique, spécialisé en Relations Internationales et en Communication. Ancien Ministre, il a exercé les fonctions de Directeur général adjoint des affaires politiques au Ministère des affaires étrangères du Mali et de Conseiller Spécial du Président de la République du Mali. Consultant indépendant depuis le 1^{er} octobre 2008, il est le Coordonnateur du « Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix (PGPSP) », un programme conjoint PNUD/MALI.

L'Inspecteur Général de Police **Mahamadou NIAKATE** est Secrétaire Général du Ministère de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile du Mali depuis octobre 2011. Entre autre responsabilité, il est Président de la Commission de Réforme des Fonctionnaires de Police du Mali et membre du Comité interrégional de mise en œuvre du Programme Décennal de Développement des Régions du Nord (PDDRN).

Mentions légales

Publié par:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau Régional, Abuja,
12 Marrakesh Street, Wuse II, Abuja, Nigeria

Tel +234 (0)9-4137977
abuja@fes-westafrica.org
www.fes-westafrica.org/abuja

Coordinateur:
Sebastian Sperling

Première impression en Décembre 2011

Mise en page Samson Nnah, samoskill@yahoo.com
Imprimé à Abuja

Imprimé par Single Vision Limited, Abuja, Nigeria
07032105185, 08050371359

© **Copyright Friedrich-Ebert-Stiftung**

ISBN 928-456-915-800-9

SOMMAIRE

Abréviations et acronymes	4
Introduction	5
I. Quelques concepts liés à la sécurité	6
II. La politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile du Mali	12
2.1. La nouvelle vision de la sécurité au Mali	12
2.2. Le processus d'élaboration de la politique nationale de sécurité	13
2.3. Les objectifs de la politique nationale de sécurité	14
2.4. Les axes stratégiques et la stratégie de mise en œuvre	14
III. Le programme de gouvernance partagée de la sécurité et de la paix	15
3.1. Les objectifs du Programme	16
3.2. Les domaines d'intervention.....	16
3.3. Organisation et fonctionnement	16
3.4. Les ressources.....	17
3.5. Quelques résultats consolidés 2008-2010	17
3.6. Le partenariat	18
IV. Les enseignements tirés de l'exécution du programme	18
4.1. La réaction des acteurs sur le terrain.....	18
4.2. Les effets du programme.....	19
V. Les possibilités de duplication dans l'espace CEDEAO	20
5.1. La nécessité d'une stratégie sécuritaire commune	20
5.2. Approche pour l'instauration d'une gouvernance démocratique de la sécurité dans l'espace CEDEAO.....	21
Conclusion	22
Références Bibliographiques	23

Sigles et Acronymes

AQMI : Al Qaïda au Maghreb Islamique

CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CEDHD : Centre d'Etudes des Droits Humains et de la Démocratie (Maroc)

CNLCPAL : Commission Nationale de Lutte contre la Prolifération des Armes Légères

CO : Comité d'Orientation

CONASCIPAL : Coalition Nationale de la Société Civile pour la Paix et la lutte contre la Prolifération des Armes Légères

CREN : Coordination pour le Renforcement de l'Exécution Nationale

CTB : Coopération Technique Belge

DCAF: Democratic Centre for Armed Forces Control (Centre pour le contrôle démocratique des forces armées), Genève

DCI : Direction générale de la Coopération Internationale

FES: Friedrich Ebert Stiftung (Fondation Friedrich Ebert)

G/RSS: Gouvernance/Réforme du Secteur de la Sécurité

IGP : Inspecteur Général de Police

MAECI : Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale

MATCL : Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales

MSIPC : Ministère de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile

OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OSC : Organisation de la Société Civile

PAGRK : Projet d'Appui au renforcement de la Gouvernance locale dans la Région de Kidal

PDDRN : Programme Décennal pour le Développement des Régions du Nord

PGPSP : Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix

PNSIPC : Politique Nationale de Sécurité Intérieure et de la Protection Civile

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PSPSDN : Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement du Nord

RSS : Réforme du Secteur de la Sécurité

SIK : Senter for interkulturell kommunikasjon (Centre Interculturel de Communication) de Stavegen (Norvège)

UA : Union Africaine

ZIC : Zone d'Intérêt Cynégétique.

Introduction

Le paysage sécuritaire du Mali a longtemps été dominé par un banditisme urbain et périurbain croissant, des conflits communautaires multiples, vieux parfois de plusieurs années, une rébellion récurrente dans le Nord, des crises scolaires et des revendications corporatistes qui en rajoutent à l'insécurité, etc. Ces fléaux ont pris de l'ampleur dans les années 1990, à la faveur de la 2^{ème} rébellion qui a embrasé le septentrion malien (1990-1996), des conflits armés dans la sous-région et de la montée de la criminalité organisée. Cette situation a été largement favorisée par la grande étendue du territoire national (1 241 328 km²) et par une longue ligne frontalière (7240 km), très peu contrôlée et partagée avec sept pays voisins. Cette trame de fond sécuritaire est une menace réelle à la paix sociale, à la sécurité des personnes et des biens, à la stabilité politique ainsi qu'au développement du pays.

Face à cette situation, nombre de citoyens, d'élus locaux et d'organisations de la société civile, en sont souvent venus à interpeller les plus hautes autorités, de manière parfois pressante au sujet de leur sécurité. En l'espèce, autorités et populations se posaient les mêmes questions : comment se défendre contre toutes les menaces intérieures et extérieures qui assaillent le pays? Comment concilier les exigences de liberté et de démocratie avec les impératifs de souveraineté nationale? Comment impliquer toutes les composantes de la nation dans la gestion des questions de sécurité du pays? Comment intégrer le secteur de la sécurité à la gouvernance démocratique et développementale globale en vue de la plus large participation populaire et un contrôle démocratique pertinent? Comment évoluer vers plus de normes que de force, plus de transparence que d'opacité, plus d'efficacité que de laxisme ?

Comme pour répondre à ces interrogations, le Ministère

de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile (MSIPC) a engagé, en 2005, une profonde réflexion sur la réforme du secteur de la sécurité à travers un processus consultatif qui a commencé par des concertations locales et s'est achevé par un grand forum national dénommé « États Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali ». Les participants à ce forum, qui s'est tenu du 21 au 23 novembre 2005, ont dressé un diagnostic sans complaisance de l'état sécuritaire du pays et ont fait des recommandations susceptibles de prévenir et, le cas échéant, de combattre les facteurs d'insécurité internes et externes. Ils ont suggéré une nouvelle vision de la sécurité au Mali (fondée sur la sécurité humaine) et une stratégie globale (basée sur la prévention) pour inverser la tendance sécuritaire de l'époque et évoluer vers une nouvelle gouvernance de la sécurité où les rôles et les responsabilités seraient partagés entre tous les acteurs du secteur de la sécurité.

Le processus ainsi engagé a notamment conduit à la mise en œuvre d'un « Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix (PGPSP) » et à l'élaboration d'un « Document Cadre de Politique Nationale de Sécurité Intérieure et de Protection Civile ».

Le présent opuscule est consacré à cette expérience malienne qui pourrait servir de base de réflexions pour des recherches plus approfondies et croisées dans le domaine de la Gouvernance/Réforme du secteur de la sécurité et ouvrir la voie à une convergence stratégique de lutte contre l'insécurité, en général, et la criminalité organisée, en particulier, en Afrique de l'Ouest.

La première partie est consacrée à quelques considérations conceptuelles, la deuxième décrit le contexte sécuritaire du Mali à l'entame de la réforme du secteur de sécurité et la troisième récapitule quelques modestes résultats de l'expérience malienne de mise en œuvre du concept de gouvernance partagée de la sécurité et de la paix entre 2008 et 2010.

I. Quelques Concepts Liés à la Sécurité.

La terminologie liée à la sécurité et ses dérivés pose énormément de problèmes d'interprétation d'un pays à un autre, d'un régime politique à un autre, d'une époque à l'autre, en raison notamment des différences d'approches politiques et culturelles des questions de sécurité. Toutefois, depuis quelques années, un consensus se dégage sur les contours à donner à chaque terme. Voilà pourquoi nous avons jugé nécessaire d'introduire ce livret par une définition de la sécurité et de quelques concepts liés à la sécurité. En la matière, nous n'avons aucun monopole du savoir ni de l'originalité. Cette tentative de clarification des concepts, nous l'avons faite à partir de notre propre compréhension de ces notions ainsi que de la définition qu'en donnent d'autres personnes physiques ou morales telles que les Experts en la matière et des organisations internationales comme l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union Européenne (UE), l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), l'Union Africaine (UA), la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), le Centre genevois pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF), la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), etc.

1. La sécurité.

C'est un concept polysémique, transversal et multidimensionnel. C'est avant tout une posture de l'esprit, une sensation, un sentiment. Montesquieu disait à ce sujet que « la sécurité c'est la tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun se fait de sa sûreté ». Au sens classique du terme, la sécurité est une situation dans laquelle une personne ou une chose n'est exposée

à aucun danger, aucun risque d'agression physique ou morale, d'accident, de vol ou de détérioration etc. La conception moderne, holistique, de la sécurité englobe des domaines aussi variés que la sécurité individuelle, la sécurité collective, la sécurité sociale, politique, économique, juridique, judiciaire, financière, alimentaire, sanitaire, humanitaire, environnementale, etc. S'il est admis que la sécurité paraît parfois comme une question de perception (protection de l'Etat, des citoyens et de leurs biens, absence de menaces contre la société et ses valeurs), d'autres fois elle est plus concrète et désigne un ensemble fonctionnel d'institutions de supervision et de services opérationnels interdépendants (ministère de la sécurité, services de sécurité). Là, elle représente un service de l'Etat qui a le devoir et la fonction de protéger les institutions, les citoyens et leurs biens. Dans ce cas, elle doit être appréciée dans sa double dimension militaire et non militaire. La sécurité comprend en effet des fonctions de défense, de maintien de l'ordre, de renseignement, de gestion des menaces et d'atteintes à la sûreté de l'État et à la paix. Elle comporte aussi des dispositifs bilatéraux et multilatéraux. Polysémique, la sécurité a également une dimension humaine et développementaliste à travers les concepts de sécurité humaine et de micro-désarmement pratique (concept « armes contre développement » initié par les Nations Unies dans les années 1990 dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre). L'importance de la sécurité est telle, aujourd'hui, qu'elle conditionne certaines valeurs fondamentales des droits humains comme la liberté, la démocratie et le développement.

1.2. La sûreté.

Le terme de sûreté est souvent interchangeable avec celui de sécurité. La sûreté est généralement considérée comme l'ensemble des conditions permettant d'être à l'abri du danger. Par extension, elle en est venue à signifier l'absence

de danger et la protection contre les exactions, les injustices, les attaques, les infiltrations extérieures. C'est aussi l'état d'esprit d'un individu qui a conscience que son bien-être est sécurisé.

1.3. la sécurité nationale.

C'est à la fois la sécurité intérieure et la sécurité extérieure. La **sécurité intérieure**, c'est la sécurité des personnes, des biens, de l'Etat et de ses démembrements à l'intérieur d'un espace donné. Elle s'exprime sur le territoire national, fédéral ou régional, à travers le maintien de l'ordre public par la force publique (police, gendarmerie, armée, force paramilitaire, etc.) et par l'organisation de la sécurité privée (sociétés de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds, de protection des personnes). Elle vise généralement le maintien de l'ordre public interne dont la manifestation la plus achevée est l'absence de trouble et d'inquiétude au sein de l'Etat. La sécurité extérieure, c'est l'absence de menace ou d'agression extérieure dirigée contre l'Etat. Elle évoque la défense nationale au sens classique du terme et se pose habituellement en termes de lutte contre les menaces venant de l'extérieur. Les moyens de la sécurité extérieure de l'Etat sont à la fois le système de défense, le système de renseignements extérieurs pour évaluer la menace, les initiateurs des menaces, les sources de menaces et les forces dont on dispose afin d'adopter les postures appropriées pour y faire face.

1.4. la sécurité collective.

Le concept est apparu à la suite des deux guerres mondiales. La communauté internationale, ayant pris conscience des menaces graves à la paix et à la sécurité internationales, a institué un système de sécurité internationale basé sur la paix entre les Nations. Mais la sécurité collective ne doit pas être confondue avec la défense collective, bien que les deux notions soient voisines. En effet, la défense collective consiste à mettre en place un système de défense qui couvrirait plusieurs États

et à l'intérieur duquel il existe une distribution des rôles et des responsabilités.

1.5. la sécurité privée.

Dans un sens restreint, c'est la sécurité des personnes physiques. Par extension, c'est l'ensemble des moyens à mettre en œuvre pour assurer la protection à la fois des personnes physiques et morales et de leurs biens contre les risques de toutes sortes, indépendamment de toute intervention de l'Etat. Les sociétés de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes, par exemple, assurent des services privés de sécurité. Ce sont des sociétés commerciales, prestataires de services, bénéficiant d'agrément du ministre en charge de la sécurité et qui sont régies par des règles propres.

1.6. la sécurité humaine.

Au sens étroit du terme, c'est l'absence de danger, d'atteinte contre l'intégrité physique des individus par la violence. Ici, la sécurité de l'Etat cède la place à celle des individus. En effet, avec la notion de sécurité humaine est apparue l'idée que l'Etat ne doit point être l'unique objet de la sécurité. La définition la plus complète du concept a paru pour la première fois dans le Rapport du PNUD sur le développement humain de 1994 qui lui a rendu ses lettres de noblesse. Dans ce document, la sécurité humaine couvre tout autant la sécurité de l'Etat que celle des individus. Elle concerne au moins huit domaines dont les domaines politique, économique, alimentaire, sanitaire, environnemental, etc. Selon plusieurs sources, la sécurité humaine, dans son sens holistique, se définit comme la délivrance de la peur et du besoin. Elle peut être comprise aujourd'hui comme la protection des personnes contre les menaces, vraies ou supposées, accompagnées ou pas de violence. Ces menaces peuvent provenir de la maladie, de la famine, du chômage, de la pauvreté, de la criminalité urbaine ou périurbaine, du terrorisme, de la violation des droits humains, de la dégradation de l'environnement, de catastrophes naturelles ou de bouleversements politiques, économiques, sociaux, culturels etc. Elles peuvent aussi être

nationales, transfrontalières ou transnationales, d'origine humaine ou naturelle. Cette approche de la sécurité humaine a introduit une nouvelle manière de penser les menaces qui pèsent sur les êtres humains et la façon de les affronter. Sans léser la sécurité de l'Etat, qui est une garantie nécessaire mais pas suffisante pour la sécurité des personnes, elle privilégie la satisfaction des besoins primaires de sécurité des individus et propose des changements importants dans la pratique de la sécurité internationale. Cela paraît d'autant plus pertinent que depuis la fin de la guerre froide les États ne se font presque plus la guerre et que le centre de gravité des menaces à la paix et à la sécurité a basculé de l'extérieur vers l'intérieur des pays, mettant ainsi en péril les populations civiles et le développement. Face à cette situation, l'approche sécurité humaine place les individus plutôt que les Etats au cœur de la sécurité. Elle favorise le droit des citoyens à vivre dans un environnement sécurisé garantissant tous les droits humains. Elle fait appel au respect de la dignité humaine et au devoir de protéger les populations. Elle oblige les Etats à prévenir les conflits identitaires et à lutter contre l'impunité au sein des forces de sécurité. La sécurité humaine vise à placer l'homme au cœur de la sécurité et à le délivrer de la peur et du besoin. Elle développe une approche globale suggérant l'articulation harmonieuse de la paix, de la sécurité, de la démocratie et du développement humain durable.

1.7. Le système de sécurité.

Il désigne l'ensemble des politiques, stratégies, dispositifs, mécanismes, structures publiques, parapubliques et privées, des forces opérationnelles et des personnels d'appui qui travaillent directement ou indirectement à la protection, à la sauvegarde, au secours et à la défense de l'État et/ou de la communauté régionale. Le système de sécurité inclut les secteurs de la justice et du système carcéral, du renseignement civil et militaire, du financement public, de la sûreté des installations

industrielles, de la douane, des migrations, de la protection de la nature, de la lutte contre les catastrophes d'origine humaine ou naturelle, de la formation, du suivi et du contrôle de ces domaines. Il englobe aussi les acteurs armés non conventionnels et illégaux qui interviennent sur le territoire national et/ou régional et peuvent se manifester dans l'espace public. Il s'agit notamment des milices privées ou partisans, des groupes rebelles, des factions dissidentes de forces légales, des réseaux organisés de circulation des armes et des moyens de violence armée, y compris de la drogue, des groupes armés transfrontaliers. Un peu dépassé, le concept de système de sécurité est souvent interchangeable avec celui de secteur de la sécurité.

1.8. Le secteur de la sécurité.

Pendant longtemps, on a considéré la sécurité comme le domaine exclusif d'intervention des forces de défense et de sécurité. Aujourd'hui, le concept est beaucoup plus large et embrasse non seulement le domaine de la sécurité, au sens strict du terme, mais également tous les autres domaines concernés par la sécurité humaine : alimentation, environnement, santé, éducation, emploi, logement, etc. Le secteur de la sécurité couvre donc un large gamme allant des institutions étatiques de sécurité aux acteurs individuels en passant par des organes et organisations étatiques ou non-étatiques (structures Gouvernementales et leurs démembrements, organisations de la société civile, entreprises publiques ou privées de sécurité, individus ou groupes d'individus). Cette panoplie d'organisations militaires, civiles, politiques, économiques, sociales et culturelles, contribue généralement à la formulation, à la mise en œuvre, à la régulation et au contrôle des politiques de sécurité nationale.

1.9. Les acteurs du secteur de la sécurité.

Désignent les personnes physiques et morales, de même que les institutions en charge de l'administration, de l'organisation, de la direction, du contrôle et de la supervision des prestations

de service de sécurité. **La notion d'acteur du secteur de la sécurité** ne préjuge pas de la légalité ou de la légitimité du mandat des individus, groupes d'individus, organisations et organes d'exécution considérés. Les acteurs sont identifiés à partir d'une typologie qui fait notamment apparaître deux catégories : les acteurs statutaires et les acteurs non statutaires. Leur statut et la fonction spécifique dévolue sont prévus et définis par les lois et règlements dans le cadre de l'Etat de droit. Si la question du statut des acteurs est réglée par la loi, celle de leur légitimité repose sur la nature de leurs rapports réels à l'Etat de droit et aux populations. Le secteur de la sécurité ainsi défini est animé par une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques :

- forces de sécurité classiques (police, gendarmerie, etc.);
- forces de défense (armées de terre et de l'air, garde nationale, marine nationale, etc.);
- forces paramilitaires (douanes, eaux et forêts, protection civile, surveillants de prison, etc.);
- sociétés privées de sécurité (sociétés de gardiennage, de transport de fonds, de protection des personnes, etc.);
- institutions et services judiciaires ;
- milices privées (partisanes ou d'autodéfense, etc.);
- organisations de la société civile (associations, alliances, coalitions, chefferies traditionnelles, autorités religieuses, médias, centres de recherches...),
- partenaires techniques et financiers, etc.

1.10. La politique de sécurité nationale.

C'est avant tout une vision stratégique, une doctrine fondée sur un certain nombre de considérations (politiques, économiques, sociales, culturelles, menaces, vulnérabilités, alliances, etc.) permettant à l'Etat de s'acquitter de ses obligations régaliennes de protection des personnes, des biens et des institutions tout en respectant ses engagements internationaux en termes

d'alliance, d'intégration, de respect des droits de l'homme et des peuples. La plupart des politiques de sécurité nationale visent trois objectifs fondamentaux : la définition de grandes orientations et de principes de base, la détermination de responsabilités en matière de sécurité, l'organisation des rapports entre les différents acteurs du secteur de la sécurité.

1.11. La réforme du secteur de la sécurité (RSS).

Il s'agit là d'un concept relativement récent, lié à la démocratisation de la société et au respect de certains principes de bonne gouvernance tels que la transparence et l'obligation pour les pouvoirs publics de rendre des comptes dans le but d'améliorer la situation sécuritaire. La réforme du secteur de la sécurité c'est une transformation en profondeur des instruments de sécurité pour rendre les forces, plus professionnelles, soumises à l'autorité politique et à l'obligation de rendre des comptes. Elle est généralement fondée sur la trilogie économie-efficacité-efficience. C'est un processus qui vise à changer de paradigmes pour créer un environnement sûr propice à la bonne gouvernance, à la croissance et au développement. Cet environnement doit également favoriser le développement d'institutions démocratiques fondées sur la primauté du droit qui viendraient renforcer les capacités de l'Etat à atténuer les vulnérabilités et à lutter efficacement contre les menaces à la sécurité intérieure et extérieure. La réforme du secteur de la sécurité appelle au moins quatre actions fondamentales:

- La définition d'un cadre institutionnel clair pour assurer la sécurité ;
- L'implication de tous les acteurs dans la gestion des questions de sécurité ;
- Une allocation rationnelle des moyens aux institutions et services techniques du secteur de la sécurité ;
- La constitution de forces de sécurité compétentes et professionnelles, responsables devant les instances civiles, particulièrement par le jeu du contrôle parlementaire.

1.12. Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité.

Les services de sécurité sont des services publics et, comme tels, ils sont comptables devant le peuple, tout au moins, devant ses représentations, en l'occurrence les parlementaires. Ils doivent aussi pouvoir être interpellés à tout moment par les institutions de la République à travers le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Ce contrôle doit être perçu comme un moyen de garantir l'intégrité des structures de sécurité et de mieux assurer l'exercice de leurs fonctions régaliennes. Il s'exerce à plusieurs niveaux :

- administratif (contrôle hiérarchique, action des organes de contrôle de l'Administration) ;
- judiciaire (violations des droits de l'homme, actes délictueux commis, entre autres, par les forces de l'ordre) ;
- parlementaire (questions écrites et orales, interpellations, motions de censure, commissions d'enquête parlementaires) ;
- citoyen (à travers des organisations de la société civile, des institutions indépendantes telles que le Médiateur de la République, le Vérificateur général, le Comité de l'égal accès aux médias d'Etat ou des instances institutionnelles comme l'Espace d'Interpellation Démocratique au Mali).

1.13. La gouvernance de la sécurité.

C'est la manière dont le système de sécurité est géré dans un pays, une région, un espace donné. Elle concerne les divers processus de formulation de politiques de sécurité, d'exécution, de régulation et de contrôle des responsabilités ayant trait au domaine de la sécurité. Elle affecte la structure globale des institutions, organes et acteurs de la sécurité, les ressources (leur affectation et leur utilisation), en interaction avec les autres secteurs publics et privés, particulièrement dans le processus décisionnel et de développement. En dehors de l'institutionnel, elle fait appel aussi à l'ensemble des

mécanismes de régulation sociétale et de résolution des conflits qui participent à la promotion de la paix et anticipent souvent les menaces résultant de la vie en collectivité.

1.14. La gouvernance démocratique du secteur de la sécurité.

C'est la gestion inclusive des questions de sécurité entre les services de sécurité et leur environnement politique, économique, social et culturel. Elle suppose l'adhésion des forces de défense et de sécurité aux principes qui fondent la démocratie universelle, une ouverture vers les autres acteurs de la sécurité et leur implication dans la conception et à la mise en œuvre des politiques de sécurité, une gestion transparente des questions de sécurité et leur soumission aux règles du contrôle démocratique. Elle commande l'ouverture des services de sécurité aux autres acteurs du secteur de la sécurité et la participation la plus large possible des pouvoirs publics, de l'administration générale, de la société politique, de la société civile, du secteur privé, des collectivités locales, des communautés et des partenaires au développement à la gestion des questions de sécurité. Elle exige l'intégration du secteur de la sécurité au processus démocratique global et une redistribution des rôles et des responsabilités entre tous les acteurs de la sécurité de telle sorte que la sécurité devienne un facteur déterminant du développement. En plus de la participation la plus large possible de toutes les couches de la société à la gestion des questions de sécurité, la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité suppose la soumission des forces de sécurité au contrôle démocratique. Le contrôle démocratique direct doit être assuré par des institutions telles que les parlements qui sont habilités à contrôler l'action Gouvernementale. Mais en plus, dans un contexte démocratique, un autre type de contrôle devrait pouvoir être exercé par certaines organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine de la paix, de la sécurité et des droits humains : le contrôle citoyen. Ce contrôle citoyen, indirect, paraît d'autant plus nécessaire qu'il offre aux forces vives de la nation l'occasion de veiller à la qualité de la gouvernance de la

sécurité. La plupart des experts en la matière s'accordent à reconnaître que la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité repose sur certains principes fondamentaux tels que

- La priorité accordée par les décideurs à la paix et à la sécurité, expression de la volonté politique ;
- L'intégration du secteur de la sécurité au processus démocratique et développemental global du pays ou de la région ;
- La subordination des forces de sécurité aux autorités civiles légales ;
- L'adhésion des forces de sécurité aux principes qui fondent la démocratie universelle ;
- L'accès des forces de sécurité aux formations professionnelles qui épousent les contours des exigences démocratiques ;
- La gestion des ressources destinées à la sécurité conformément aux critères de gestion des dépenses publiques, notamment la transparence, l'imputabilité et le contrôle ;
- La définition claire des droits et obligations des acteurs civils et militaires ;
- Le droit des autorités civiles à exercer un contrôle politique sur le secteur de la sécurité ;
- La possibilité pour la société civile de s'impliquer dans la gestion des questions de sécurité et de participer de façon constructive au débat sur les politiques de sécurité ;
- La participation active de la société civile à la mise en œuvre des politiques de sécurité en vue de contribuer à la création d'un climat de paix sociale, de sécurité et de stabilité, propice au développement économique et social, etc.

La gouvernance partagée de la sécurité.

C'est le versant pratique de la gouvernance démocratique de la sécurité. Elle repose

fondamentalement sur une distribution judicieuse des rôles et responsabilités entre tous les acteurs du secteur de la sécurité, institutionnels et non institutionnels : secteur public, secteur privé, société politique, société civile, collectivités territoriales, communautés, partenaires techniques et financiers, etc. Elle présuppose l'adhésion des forces de sécurité aux principes universels qui fondent la démocratie, leur subordination au pouvoir civil légitime et leur soumission aux règles du contrôle démocratique. Elle impose l'ouverture des services de sécurité aux autres acteurs du secteur de la sécurité, notamment la société civile, et la possibilité pour eux de s'impliquer de manière active, consciente et responsable, dans la gestion des questions de sécurité. Ici, les services de sécurité entrent en partenariat avec les autres acteurs du secteur de la sécurité, sur une base de complémentarité, de recherche de résultats et même de performances au profit de la gouvernance de la sécurité, voire la gouvernance globale. En cela, elle constitue le moyen le plus sûr pour les services de sécurité d'assumer la plénitude de leurs fonctions régaliennes, avec le maximum de chances de réussite. Ce faisant, l'ensemble des acteurs du secteur de la sécurité participent collégalement à la création des conditions générales indispensables au développement économique et social. Cette participation responsable est d'autant plus nécessaire que la sécurité est un coût du développement qui doit être assumé par tous les acteurs du secteur de la sécurité. En effet, il n'y a pas de développement durable sans sécurité fiable. La gouvernance partagée de la sécurité étant un instrument au service du développement économique, social et culturel, elle doit concourir à la création d'un climat propice à la promotion des investissements internes et externes et au développement humain durable.

II. LA POLITIQUE NATIONALE DE SECURITE INTERIEURE ET DE PROTECTION CIVILE.

Depuis le milieu des années 1980, nous avons assisté à une lente progression du grand banditisme. Cette situation a été accentuée par la prolifération des armes légères et de petit calibre, un flux migratoire non maîtrisé consécutif à des crises et des conflits armés dans le voisinage, des conflits intercommun-autaires, la montée de l'intolérance religieuse, l'escalade des actes d'incivisme consécutive à la vague de démocratisation de la vie publique, la multiplication des accidents routiers et fluviaux, etc.

Au cours des deux dernières décennies, les questions de sécurité se sont posées, avec une telle acuité que le Gouvernement malien a cru devoir organiser, au cours de l'année 2005, un grand débat national pour :

- circonscrire les problématiques sécuritaires dans leurs natures, formes, origines et évolutions ;
- impliquer toutes les composantes de la société dans le débat national sur ces problématiques sécuritaires ;
- dégager des stratégies réalistes, cohérentes et adaptées à l'environnement national, sous-régional, régional et international ;
- évaluer les besoins et concevoir un plan d'actions à moyen et long termes de lutte contre l'insécurité.

Au-delà, cela devait amener le Gouvernement du Mali à concevoir et mettre en œuvre une politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile.

Au Mali comme ailleurs en Afrique, la sécurité est un bien commun qu'il faut préserver et entretenir. La stratégie nationale de gestion des questions de sécurité se doit donc d'être transparente, holistique, inclusive et crédible. Elle doit aussi s'adapter à l'environnement

national et international, ce qui implique une certaine itérativité. Aussi, la politique nationale de sécurité est-elle d'abord le choix d'une vision stratégique claire, cohérente et globale, qui stimule la solidarité et la cohésion nationales autour d'objectifs communs, face à des menaces communes. C'est ensuite le choix de stratégies et d'actions prioritaires précises sur lesquelles se focalise l'effort de la nation. C'est enfin la jonction avec les autres politiques publiques, de façon à gérer harmonieusement, et en amont, les problématiques nationales qui peuvent avoir un impact sur la sécurité du pays.

2.1. La nouvelle vision de la sécurité au Mali.

La vision de la sécurité au Mali est fondée sur la sécurité humaine. L'approche globale et intégrée qui en découle commande de placer l'homme au cœur de la sécurité et de lier le développement à la sécurité, de sorte que la sécurité devienne un axe central parmi les facteurs qui favorisent le développement. Le choix de cette vision est parti du constat que depuis la fin de la guerre froide, les Etats ne se font plus la guerre. Le centre de gravité des menaces extérieures a brusquement basculé de l'extérieur vers l'intérieur du pays, dévoilant ainsi la multitude des facteurs internes de menaces à la paix et à la sécurité ainsi que les vulnérabilités du pays. La violence a gagné du terrain dans tous les compartiments de la société. Les périls sont de plus en plus nombreux et complexes, parfois imprévisibles - s'agissant notamment des catastrophes naturelles. L'homme est au cœur de toutes ces menaces et vulnérabilités. D'où la nécessité de revoir le schéma classique de sécurité jusque-là centré sur la protection des institutions étatiques et leurs démembrements au profit d'une nouvelle approche de la sécurité qui placerait l'homme au centre des préoccupations sécuritaires et forcerait tous les acteurs du secteur de la sécurité à œuvrer, de concert, pour un changement qualitatif des mentalités et des comportements. D'où l'idée de «

gouvernance partagée de la sécurité » qui est le versant pratique de la «gouvernance démocratique de la sécurité.

L'on est persuadé au Mali que si la sécurité est centrée sur l'homme et qu'elle est gouvernée selon des normes démocratiques et des critères de bonne gouvernance, elle sera capable d'impulser une nouvelle dynamique au développement. Aussi, la Politique Nationale de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile a-t-elle été bâtie sur trois piliers :

- Le premier pilier, c'est la nécessité de bâtir une sécurité à visage humain, autrement dit développer un mode sécuritaire respectueux de la dignité humaine et des valeurs universelles qui fondent la démocratie. Mais un mode sécuritaire qui allie aussi la sécurité et le développement, de sorte que le développement devienne une dimension fondamentale de la sécurité et la sécurité un coût du développement qui doit être assumé par tous les acteurs du secteur de la sécurité ;
- Le deuxième pilier, c'est la plus large implication possible de tous les acteurs du secteur de la sécurité (pouvoirs publics, administration générale, société politique, secteur privé, société civile, collectivités territoriales, communautés, partenaires techniques et financiers etc.) et une répartition judicieux des rôles et des responsabilités entre eux, tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité. Pour ce faire, deux orientations ont été retenues : la création d'instances consultatives au triple niveau national, régional et local, pour un traitement adéquat des questions de sécurité et la mise en œuvre d'une stratégie de communication cohérente pour une adhésion massive des populations à la politique nationale de sécurité et la meilleure appropriation possible.

- Le troisième pilier, c'est la prise en compte des dimensions nationale, sous-régionale, régionale et internationale, de la sécurité dans la formulation des objectifs à atteindre. Cela est d'autant plus nécessaire que les défis sécuritaires sont aujourd'hui partagés en grande partie par tous les pays du monde, à des degrés divers.

L'originalité du processus d'élaboration de la politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile du Mali réside, avant tout, dans son caractère inclusif. En effet, la Constitution de la République du Mali du 25 février 1992 dispose, en son article 53, que « Le Gouvernement détermine et met en œuvre la politique de la Nation. Chaque ministre élabore et met en œuvre la politique nationale, en ce qui concerne son domaine de compétence, ainsi qu'il résulte des dispositions du décret fixant les attributions spécifiques des membres du Gouvernement. » En l'état actuel, la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique nationale en matière de sécurité revient donc au Ministre de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile. En dépit de cette disposition de la loi fondamentale, ce sont les Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix, largement dominés par la société civile, qui ont engendré les orientations générales et les axes stratégiques de la politique nationale de sécurité et de protection civile à travers un processus participatif sans précédent.

2.2. Le processus d'élaboration de la politique nationale de sécurité.

Le processus conceptuel de la politique nationale de sécurité s'est déroulé en trois phases :

- Au cours de la première phase, le Gouvernement a envoyé des missions de sensibilisation sur le terrain, parfois jusqu'aux communes et aux villages, pour faire prendre conscience aux divers acteurs de la nécessité d'un débat national sur les questions de sécurité et sur la manière de les gérer dans le temps et dans l'espace ;

- Au cours de la deuxième phase, le Gouvernement a suscité l'organisation de concertations régionales, sous l'égide des Gouverneurs de régions, autour de thématiques centrales comme la criminalité transfrontalière, la prolifération des armes légères, la gestion des conflits communautaires, l'insécurité urbaine, périurbaine, routière et fluviale, les manifestations de rue et les actes de vandalisme sur la voie publique, etc.
- La troisième phase a été consacrée à l'organisation des « **Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali** », qui ont regroupé plus de 300 acteurs venus du triple niveau local, régional et national : délégués du Gouvernement, commandants de régions militaires, responsables régionaux des services de sécurité, représentants civils de régions et d'organisations de la société civile, du secteur privé, des partis politiques, des collectivités territoriales, des communautés, des partenaires techniques et financiers, etc.

2.3. Les objectifs de la politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile.

L'objectif général de la politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile est d'assurer la sécurité de l'Etat, des personnes et des biens, ainsi que la promotion de la paix sociale.

- **Les objectifs spécifiques** sont au nombre de trois : renforcer les capacités de l'Etat à répondre aux attentes des populations et aux exigences démocratiques en matière de sécurité ;
- impliquer l'ensemble des acteurs dans la gestion des questions de sécurité ;
- créer un climat de paix sociale et de stabilité propice au développement économique, social et culturel.

2.4. Les axes stratégiques de la politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile.

La politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile repose sur neuf axes stratégiques prioritaires :

- a) La culture de la prévention** par une occupation permanente du terrain et la mise en place d'une Banque de Données sur la sécurité au Mali, fiable et facilement exploitable. L'occupation du terrain s'opère à travers la multiplication des mesures de police générale, la sensibilisation et l'éducation des populations.
- b) Le renforcement des capacités des forces** par :
 - la valorisation des ressources humaines en termes de recrutement, de formation et de déontologie ;
 - une implantation rationnelle des forces de sécurité sur le territoire national, en fonction de la nature et de l'importance des menaces ;
 - un emploi combiné des forces, en raison de la relative faiblesse numérique des effectifs existants ;
 - la priorité au renforcement des structures existantes au détriment de la prolifération de structures difficilement opérationnelles ;
 - le renforcement du contrôle interne.
- c) le renforcement des capacités nationales en prévention et gestion des catastrophes** par la sensibilisation et l'éducation des populations dans leurs comportements quotidiens face aux risques de catastrophes et aux conséquences dramatiques de certains comportements. Ce qui suppose une stratégie nationale de prévention des risques de catastrophes, un plan d'action, et une plateforme nationale de coordination des différents intervenants.
- d) la maîtrise de l'insécurité routière et fluviale** par des actions de sensibilisation par rapport au comportement des usagers de la route et du fleuve et, au besoin, le renforcement de l'arsenal de répression, lorsque les actions de sensibilisation montrent leurs limites.

e) **la promotion d'une véritable police de proximité**, notamment à travers la présence constante et apparente des forces de sécurité, le plus près possible des citoyens. Cela suppose un maillage rationnel du territoire par un dispositif de couverture sécuritaire adapté aux besoins réels de sécurité.

f) **le renforcement de la lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes**, en particulier dans les régions septentrionales du pays qui constituent des repaires pour les bandes armées, les réseaux de trafic de drogue et d'armes, de migration clandestine, de banditisme résiduel etc.

g) **la mise en œuvre de la gouvernance partagée de la sécurité** qui suppose une large participation à la gestion des questions de sécurité ainsi qu'une répartition des rôles et responsabilités à travers des instances de concertation et de coordination composées de toutes les couches représentatives de la société. Dans ce système, l'Etat a un rôle prépondérant à jouer. Il doit notamment veiller à la dimension transversale de sécurité et créer un cadre clair et cohérent de complémentarité pour tous les acteurs.

h) **la consolidation et le renforcement de la coopération bilatérale et multilatérale**. Au regard du caractère transnational et transfrontalier du phénomène criminel, entre autres, la coopération internationale s'impose. Cette coopération pourrait s'exercer à travers les divers instruments juridiques existants (traités, conventions, accords) et les mécanismes bilatéraux, régionaux ou multilatéraux, de coopération (grandes commissions mixtes de coopération, comités bilatéraux frontaliers, commissions mixtes de sécurité, etc.).

i) **la mise en œuvre d'une stratégie de communication conséquente**. L'efficacité des actions entreprises dans le cadre de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité est largement subordonnée à la lisibilité des objectifs à atteindre et à la visibilité des résultats. Aussi, aucune politique publique de sécurité ne peut-elle avoir d'impact véritable sur les groupes cibles sans une appropriation adéquate de sa finalité, de ses objectifs, de sa portée et des résultats attendus. Cela n'est faisable qu'en s'appuyant sur une stratégie de communication cohérente. C'est là que la gouvernance partagée de la sécurité prend tout son sens, dans la mesure où les médias et tous les autres acteurs du secteur de la sécurité serviraient de vecteurs à l'Etat pour partager sa vision de la sécurité et véhiculer ses messages à l'ensemble de la population.

Pour diffuser et soutenir sa politique nationale de sécurité et de protection civile, le Gouvernement du Mali a créé un instrument spécialement dédié à sa mise en œuvre: **le Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix (PGPSP)**.

III. LE PROGRAMME DE GOUVERNANCE PARTAGÉE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA PAIX (PGPSP).

Instrument de mise en œuvre de la politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile, le « **Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix (PGPSP)**», est une initiative du Gouvernement du Mali. Il résulte d'une résolution issue des « Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali ».

3.1. Les objectifs.

Le but du Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix est de contribuer à la création d'un climat de sécurité, de paix et de stabilité, qui favorise le développement humain durable au Mali. Il vise trois objectifs spécifiques :

- Appuyer l'élaboration et l'adoption de la nouvelle politique nationale de sécurité telle que recommandée par les Etats Généraux de la sécurité et de la paix de novembre 2005 ;
- Appuyer la mise en œuvre de cette politique aux niveaux national et décentralisé ;
- Appuyer la construction d'une sécurité et d'une paix durables dans les régions du Nord du Mali.

Ces objectifs sont déclinés en une série d'activités qui s'imbriquent dans une dynamique de complémentarité pour concourir à l'atteinte de la finalité du Programme.

3.2. Les domaines d'intervention du Programme

- Le Programme est articulé autour des activités suivantes : L'élaboration et la mise en œuvre d'un document cadre de politique nationale de sécurité et de protection civile telle que recommandée par les Etats Généraux de la sécurité et de la paix au Mali ;
- Le renforcement des capacités des services de sécurité et de protection civile, des organisations de la société civile, du secteur privé, des collectivités territoriales et des communautés locales en matière de gouvernance de la sécurité ;
- La prévention et la résolution des conflits communautaires, en collaboration étroite avec les organisations de la société civile, les organes des collectivités territoriales et les représentants de l'Etat;
- Le renforcement des capacités de prévention et de gestion des catastrophes ;
- La conception et la mise en place d'un système pilote de police municipale ;
- L'élaboration et la mise en œuvre d'une communication pour une sécurité partagée et décentralisée ;
- La préparation d'un plaidoyer de proximité et de communication locale en faveur de la sécurité et de la paix dans les Régions du Nord-Mali ;

- La promotion d'une culture de la paix ;
- La maîtrise des armes légères ;
- La prévention des conflits et la gestion de la sécurité dans les « pays frontières » ;
- La lutte contre la migration clandestine et le trafic des migrants ;
- L'organisation d'une Table Ronde pour la mobilisation de ressources en faveur de la refondation du secteur de la sécurité
- L'appui au renforcement des structures de concertation et de décision pour la consolidation de la sécurité et de la paix dans la région de Kidal.

3.3. Organisation et fonctionnement.

L'agence d'exécution du Programme est le Ministère de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile. L'animation est assurée par deux organes : le Comité d'orientation, présidé par le Ministre de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile, et l'Equipe de gestion dirigée par un haut fonctionnaire dudit ministère.

Le programme fonctionne selon deux principes : l'exécution nationale et la gestion axée sur les résultats. Il est animé par une Equipe légère, dynamique et polyvalente, composée d'un Directeur national, d'un Coordonnateur national, d'un Expert chargé des questions institutionnelles de la gouvernance de la sécurité, d'un Expert chargé de la prévention/gestion des conflits et du développement local et d'un Assistant administratif et financier.

Dans un bel élan de solidarité, qui compense sa faiblesse numérique, l'Equipe travaille à faire mener à bien les activités en étroite collaboration avec les bénéficiaires et autres intervenants sur le terrain. Elle analyse, conseille, appuie techniquement et/ou financièrement et accompagne la mise en œuvre des activités des acteurs institutionnels et non institutionnels du secteur de la sécurité.

3.4. Les ressources du programme.

Le Programme a démarré sa phase initiale de trois années le 1^{er} octobre 2008. A la date du 31 décembre 2010, l'ensemble du financement prévu dans le document de projet est acquis et même dépassé.

3.5 Quelques résultats consolidés (2008-2010).

Par rapport aux trois objectifs fondamentaux assignés, le bilan à mi-parcours se présente comme suit :

Objectif global 1 : Appuyer l'élaboration l'adoption de la politique nationale de sécurité issue des Etats généraux de la sécurité et de la paix.

- Résultat majeur atteint :
- Un Document Cadre de Politique Nationale de Sécurité Intérieure et de Protection Civile (adopté par le Conseil des ministres).

Objectif global 2 : Appuyer la mise en œuvre de la gouvernance partagée de la sécurité et de la paix aux niveaux national et décentralisé.

- Résultats majeurs atteints :
- Renforcement des capacités des acteurs de la sécurité :
- Treize (13) conférences sur les défis sécuritaires au Mali et les réponses institutionnelles, la réforme du secteur de la sécurité et le PGPSP, dans les 8 régions du Mali et le District de Bamako, à l'Assemblée nationale, au Conseil économique, social et culturel, à l'Ecole Nationale de Police, à l'Ecole de Gendarmerie et devant le Conseil National de la Société Civile ;
- une (1) Table ronde sur la sécurité humaine et la gouvernance de la sécurité organisée en partenariat avec le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) ;
- Trente (30) Agents de sécurité formés en Comptabilité-matière ;
- Cinquante (50) Agents formés en sûreté aéroportuaire ;

- Cent (100) Agents de sécurité formés dans le domaine de la Comptabilité publique ;
- Une (1) étude de faisabilité sur la Police communale en cours de finalisation ;
- Une (1) étude de création d'une Base de Données sur la Criminalité au Mali réalisée ;
- Une (1) étude relative à la Stratégie de communication et un plan de communication réalisés pour le compte du Ministère de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile.

Prévention et gestion des conflits communautaires dialogue social et politique :

- Sept (7) requêtes financées dans les domaines de la prévention et de la résolution des conflits dans les régions de Kayes, Sikasso, Mopti, Gao, Kidal et dans le District de Bamako ;
- Dix (10) missions d'information et de sensibilisation sur les questions de sécurité et les réponses non institutionnelles appuyées techniquement et/ou financièrement par le Programme ;
- Dix (10) rencontres intercommunautaires ou intercommunales supportées techniquement et/ou financièrement par le Programme.

Objectif spécifique 3 : Appuyer la construction d'une sécurité et d'une paix durables dans le Nord-Mali.

- **Résultats majeurs atteints :**
 - Mise en place d'un « Projet d'appui au renforcement des capacités de gouvernance locale dans la région de Kidal » (pour 3 ans) ;
 - Une Opération de déminage de la ville de Tinzawatène et environs au bénéfice de 2257 personnes ;
 - Six (6) actions d'information et de sensibilisation menées dans la région de Kidal ;
 - Cinq (5) rencontres intercommunautaires appuyées dans les régions de Gao et Tombouctou.

En somme, la gouvernance partagée de la sécurité fait son

chemin au Mali. Les principaux acteurs du secteur de la sécurité sont de plus en plus conscients de leurs rôles et responsabilités et les assument en toute sérénité. Les relations s'améliorent entre civils et militaires et des actions synergiques sont souvent entreprises entre services de sécurité et organisations de la société civile œuvrant dans les domaines de la paix, de la sécurité et des droits humains. Cela se constate notamment à travers les nombreuses conférences, les rencontres intercommunautaires, les formations, les actions de sensibilisation et autres activités de renforcement des capacités organisées ou appuyées par le Programme.

3.6. Le partenariat.

A l'intérieur du pays, les actions de sensibilisation auprès des institutions de l'Etat, des forces armées et de sécurité, des partis politiques, des organisations de la société civile, des collectivités territoriales et des communautés ont permis de faire connaître le Programme et de le positionner comme un partenaire crédible en matière de promotion de la gouvernance démocratique de la sécurité. Il est souvent sollicité par divers acteurs du secteur de la sécurité pour des sessions d'information ou de formation dans le domaine de la gouvernance démocratique de la sécurité.

À l'extérieur, le Programme jouit généralement d'une bonne image et qui dépasse aujourd'hui les frontières du Mali. Le processus inclusif de mise en place du Programme est particulièrement apprécié. Le partenariat financier a commencé par une contribution du PNUD qui a accompagné le Gouvernement dès le début du processus de réflexion. Puis sont venus progressivement se joindre au PNUD des partenaires financiers et techniques tels que le Luxembourg, la Suisse, la Norvège, le Centre Genevois pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF), le Centre Interculturel de Communication (SIK) de Stavegen, en

Norvège, le Centre marocain d'Etudes des droits humains et de la démocratie (CEDHD), etc.

IV. LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'EXECUTION DU PROGRAMME.

Comme toute innovation, le Programme rencontre quelques difficultés liées généralement à la lourdeur administrative, à la faible qualité des projets soumis à son financement et à la facture des rapports des activités financées. Etant donné la spécificité du domaine de la sécurité, longtemps confiné dans l'exclusivité des services de sécurité, le Programme a été souvent confronté à la difficulté de trouver les ressources humaines qualifiées pour exécuter certaines études spécifiques (stratégie de communication, Base de Données sur la Criminalité au Mali, Projet Pilote de Police Communale, etc.), etc.

Par ailleurs, le processus de réforme du secteur de la sécurité demeure très lent et la dynamique d'appropriation extrêmement faible du côté des forces de sécurité.

4.1. La réaction des acteurs sur le terrain.

Sans doute à cause du caractère sensible de la sécurité (domaine de souveraineté et de confidentialité), longtemps réservée exclusivement aux services de sécurité, les acteurs institutionnels et non institutionnels (notamment ceux de l'administration et des collectivités locales) se sont montrés prudents au départ, parfois même méfiants, à l'égard du processus de réforme engagé. Toutefois, dès son démarrage, le Programme a reçu trois types de soutien :

- Le premier soutien est venu des plus hautes autorités, en l'occurrence du Président de la République et du Ministre de la sécurité et de la protection civile qui, aux Etats Généraux et de la sécurité, ont marqué la volonté du Gouvernement de s'engager dans la voie de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité;
- Le deuxième soutien a été celui de la société civile. En effet, quelques mois après les Etats Généraux, plusieurs

organisations de la société civile œuvrant dans les domaines de la paix, de la sécurité et des droits humains, regroupées dans la Coalition Nationale de la Société Civile pour la Paix et la lutte contre la Prolifération des armes Légères (CONASCIPAL), ont spontanément décidé d'apporter leur soutien aux efforts du Gouvernement dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité et de la promotion d'une gouvernance démocratique de la sécurité. En janvier 2007, la CONASCIPAL organisait le « Premier forum national de la société civile sur la gouvernance démocratique de la sécurité au Mali » dont les actes ont été publiés sous le titre « Société civile et gouvernance démocratique de la sécurité » ;

- Le troisième soutien fort est venu des communautés, singulièrement du Nord-Mali.

Au fur et à mesure du temps, les populations ont manifesté, un peu partout sur le territoire national, un élan d'adhésion aux idéaux du Programme à travers une multitude d'initiatives de projets touchant notamment les actions d'information, de sensibilisation et de formation, les rencontres intra et intercommunautaires, etc. Mais, dans le bilan relativement positif des réactions des acteurs sur le terrain, un regret demeure : c'est le niveau limité d'appropriation par les forces de sécurité. Cela nous paraît lié à la résistance naturelle au changement qui est une variable à prendre en compte dans tout processus visant un changement. Sans doute est-il nécessaire de multiplier les actions de sensibilisation en direction des forces de sécurité et de consolider sur les paramètres de changement radical des mentalités et des comportements. Ce disant, l'engouement suscité par le Programme au niveau de la société civile, des collectivités territoriales et surtout des communautés ainsi que l'engagement de certains partenaires au développement, constituent pour le

Programme des motifs de satisfaction et une source d'énergie pour aller de l'avant.

4.2. Les effets du Programme.

Le Programme a appuyé plusieurs institutions de la République (Assemblée nationale, Conseil économique et social, ministères, etc.). Il a également accompagné de nombreuses communautés, collectivités locales et organisations de la société civile, dans leurs actions de prévention, de gestion et de résolution de certains conflits, notamment communautaires. Les espaces de dialogue et de concertations créés, à l'occasion, ont permis d'engager des débats féconds sur les problématiques sécuritaires du pays. Les artisans de la paix et les acteurs de la sécurité en ont souvent tiré des leçons et des résolutions pertinentes qui ont pu contribuer à la consolidation de la paix et de la sécurité dans le Mali profond. Trois exemples :

- Dans le plateau dogon, l'Association Guinna Dogon est parvenue, au cours d'une série de rencontres intercommunales financées par le programme, à faire signer à certains protagonistes un « moratoire » de dix ans au cours duquel les uns et les autres s'abstiendront de toute forme de belligérance, ce qui donne largement de temps à la résolution définitive des différends ;
- Dans la région de Kidal, certaines communautés étaient, depuis les élections communales de 2007, au bord de l'affrontement. En 2010, grâce en grande partie à l'appui du Programme, la hache de guerre a été enterrée au cours de grandes rencontres intercommunautaires ;
- Dans la région de Gao, une mission du Ministère de la sécurité Intérieure et de la Protection Civile, prise en charge par le Programme, a permis aux communautés touaregs et peules de se retrouver et de faire la paix, après plusieurs mois d'affrontements sanglants.

Au-delà de ces résultats, quatre constats sont à souligner comme des acquis à capitaliser, à consolider et à fructifier :

- **Le premier constat** est que la mise en œuvre du

Programme a donné un coup d'accélérateur à la réforme du secteur de la sécurité. Il a appuyé des activités qui ont donné corps aux actions dans le cadre de la politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile.

- **Le deuxième constat** est que le Programme a grandement contribué à améliorer la gouvernance globale de la sécurité au Mali. Une dynamique d'implication de la société civile dans la prévention et la gestion des conflits et des catastrophes naturelles, s'installe durablement. On sent, au niveau des communautés en particulier, un regain de confiance en elles et une prise de conscience de la nécessité de focaliser les efforts sur la prévention comme stratégie globale de lutte pour la paix et la sécurité. Si cet élan des communautés à se mobiliser pour contribuer à assurer leur propre sécurité se consolidait, le maillage sécuritaire serait des plus efficaces au Mali. C'est probablement là l'un des meilleurs indicateurs, et des plus pertinents, des progrès dans la sécurité au Mali aujourd'hui ;
- **Le troisième constat** est que les appuis financiers et techniques apportés aux acteurs institutionnels et non institutionnels du secteur de la sécurité ont largement contribué à atténuer les tensions entre civils et militaires, les tensions sociales, les velléités de comportements antisociaux ;
- **Le quatrième constat** est que l'appui du Programme au renforcement de la sécurité au Nord, en particulier la mise en place d'un projet spécialement dédié à la gestion de proximité des questions de paix, de sécurité et de développement local à Kidal, a considérablement contribué à faire baisser le niveau de violence et d'insécurité dans la région. Ces modestes acquis nous paraissent d'une importance capitale parce qu'ils touchent à l'être humain, la plus grande richesse d'une nation. Dès

lors que l'homme prend conscience de la pertinence d'une entreprise aussi vitale que celle de s'investir pour la paix, la sécurité et la stabilité, l'espoir est permis. Pour le reste, la volonté politique aidant, la conviction et la persévérance mèneront indéniablement à la création d'un climat de paix et de sécurité propice à l'épanouissement des individus et des communautés ainsi qu'au développement durable. Et c'est précisément là la raison d'être du Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix au Mali. Mais peut-on dupliquer cette expérience dans d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest ?

V. LES POSSIBILITES DE DUPLIQUER L'EXPERIENCE MALIENNE DANS D'AUTRES PAYS DE L'ESPACE CEDEAO.

Il est relativement difficile de penser que l'expérience malienne peut être dupliquée telle quelle dans d'autres pays de la sous-région. En revanche, elle peut inspirer certains pays voisins du Mali dans la mesure où ils seraient confrontés aux mêmes défis sécuritaires. Dans ce cas, il est souhaitable que l'expérience malienne serve de catalyseur à une meilleure intégration sous-régionale en matière de paix et de sécurité.

5.1. La nécessité d'une stratégie sécuritaire commune.

Trois arguments, au moins, militent en faveur d'une stratégie sécuritaire commune et d'une synergie d'actions dans l'espace CEDEAO :

- Le premier est la similarité des problèmes de sécurité qui se posent à tous les pays de l'espace CEDEAO, en raison des liens géographiques, historiques, économiques, sociaux et culturels. En raison également de la porosité des frontières qui fait qu'un facteur d'insécurité dans un pays passe allègrement la frontière et affecte forcément les pays voisins. Chaque conflit contient en soi les

germes de débordement vers les pays voisins. Dans ce cas, la raison commande de privilégier une approche de sécurité collective, à travers une féconde coopération ;

- Le deuxième est que les rapports étroits de la sécurité et du développement imposent de livrer une âpre bataille pour assurer un climat de paix et de sécurité sans lesquels on ne peut espérer d'investissement, encore moins de développement. Il découle de cela que la sécurité est un coût du développement et le développement une dimension fondamentale de la sécurité. Allier les deux dimensions est une nécessité.
- Le troisième est que la sécurité est moins le fruit de la force militaire que l'effet combiné de facteurs psychologiques et de satisfaction de besoins humains visant à combler certes l'indigence matérielle mais aussi le déficit de participation aux choix qui affectent la vie des individus. A cet égard, une refondation du secteur de la sécurité serait des plus pertinentes idées pour entrer dans une nouvelle ère de sécurité.

5.2. Approche pour l'instauration d'une gouvernance démocratique du secteur de la sécurité dans l'espace CEDEAO.

En nous basant sur la modeste expérience malienne, nous serions tentés de suggérer de créer davantage d'espaces d'échanges, de concertation, de collaboration et de coopération, en matière de gouvernance du secteur de la sécurité. Il serait souhaitable que les dirigeants politiques et militaires ouest-africains comprennent définitivement que la sécurité n'est plus un « domaine réservé » mais plutôt un « domaine public » comme la santé ou l'éducation et

surtout une préoccupation à part entière de toute nation.

Dans cette optique, il pourrait être suggéré à chaque État membre de la CEDEAO d'engager une réforme du secteur de la sécurité à travers une démarche cohérente et itérative, en trois étapes :

- La première étape consisterait à organiser des concertations locales qui viseraient à informer, sensibiliser, susciter l'intérêt, la participation et l'engagement de divers acteurs au débat démocratique sur les questions de sécurité. Ces consultations locales devront dresser un diagnostic sans complaisance de la situation sécuritaire et proposer les thérapeutiques les plus appropriées pour permettre au pays de se préparer à faire efficacement face à toutes les formes de menaces à la paix et à la sécurité ;
- La deuxième étape serait la tenue d'un Forum National sur la Paix et la Sécurité qui devra approfondir le débat engagé au niveau local sur l'état des lieux et à esquisser une politique nationale de sécurité qui épouserait les contours des principes de bases édictés par la CEDEAO dans son cadre de gouvernance et de réforme du secteur de la sécurité ;
- La troisième étape serait réservée à la conception des documents fondamentaux issus des recommandations des consultations, notamment :
 - Un Document Cadre de Politique Nationale de Sécurité ou une Stratégie de Sécurité Nationale ;
 - Un Programme de réforme du secteur de la sécurité assorti d'un plan d'action opérationnel (triennal, quinquennal ou décennal) ;
 - Une Stratégie de Communication pour accompagner et soutenir la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité et le programme de réforme du secteur de la sécurité.

CONCLUSION

Dans le contexte actuel marqué par une mondialisation poussée, perçue par certains comme une aubaine et une opportunité à saisir, et par d'autres comme un diktat de la pensée unique, une ère de frustration, d'injustice et même de velléités de domination, l'état des lieux au Mali, dans le domaine global de la paix, de la sécurité et du développement, met en évidence des lacunes énormes, des déficits considérables, des besoins immenses qui sont fortement préjudiciables au processus de démocratisation et de développement. Le pays est aujourd'hui surexposé à une multitude de menaces et de vulnérabilités liées aux changements climatiques, à la prolifération des armes, au trafic de drogue, aux menaces terroristes, aux conséquences des conflits dans le voisinage, aux épidémies et pandémies, aux effets contaminants de l'instabilité politique, des crises économiques et financières, etc.

Dans ces conditions, il paraît urgent d'opposer au poids de ces défis sécuritaires une résistance triomphante. Cela ne peut se faire que par une réponse collective, dans le cadre de relations interétatiques marquées du sceau de la confiance mutuelle et d'une gouvernance du secteur de la sécurité participative et planifiée. Ce processus est aujourd'hui partout désiré par les populations ouest-africaines et il est faisable dans le contexte actuel de démocratisation de la sous-région. Il suffirait pour ce faire de capitaliser sur les complémentarités, les bonnes pratiques et des consensus féconds entre Etats pour aller vers une stratégie commune de lutte contre l'insécurité en général et la criminalité organisée en particulier. Une stratégie reposant sur une gouvernance partagée de la sécurité, dans le cadre d'une « **CONVENTION POUR LA SECURITE EN AFRIQUE DE L'OUEST** ». Cette

convention assemblerait une série de normes et réglementations permettant d'évoluer, d'une part, vers l'harmonisation du cadre normatif de sécurité et, d'autre part, vers l'amélioration de la situation sécuritaire globale de l'espace CEDEAO. La sous-région connaîtrait alors une nouvelle ère de sécurité : l'ère de la norme sans la force.

La bonne gouvernance et l'amélioration des autres paramètres de développement aidant, la sécurité deviendrait non pas un rapport de force militaire mais simplement le fruit du dialogue et de la concertation, l'effet de la démocratie et du respect des droits de la personne, la retombée de l'amélioration du niveau d'éducation et de vie, le corollaire de la prospérité économique et du bien-être social. Alors, l'Afrique de l'Ouest (le Mali en particulier) connaîtrait non seulement la paix, la sécurité et la stabilité mais, en plus, des investissements productifs et un véritable développement politique, économique, social et culturel.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. TEXTES DE RÉFÉRENCE

- Constitution de la République du Mali du 25 janvier 1992.
- Document du « Projet paix et sécurité dans le Nord-Mali », Bamako, PNUD, 2007.
- Rapport général 2009 : bilan et perspectives, Bamako, PGPSP, décembre 2009.
- Rapport annuel 2010 et rapport consolidé 2008-2010 : bilan et perspectives, Bamako, PGPSP, décembre 2010.

II. OUVRAGES.

- Zeïni Moulaye, Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali : un défi pour le développement durable, Bamako, Friedrich Ebert, décembre 2005, 197 pages.
- Mathieu Guidère, Al-Qaïda à la conquête du Maghreb: le terrorisme aux portes de l'Europe, Paris, Editions du Rocher, 2007, 281 pages.
- Luc-Joël Grégoire, Abdoulaye Racine Kane, Albéric Kacou, L'Afrique et les défis de la gouvernance, Paris, Editions Maisonneuve et Larose, 2008, 851 pages.
- Adedeji Ebo, Boubacar N'Diaye, Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : opportunités et défis, Genève, DCAF, 2008, 287 pages.
- Zeïni Moulaye (directeur), Société civile et gouvernance de la sécurité, Bamako, Coopération technique belge, 2007, 103 pages.
- Anatole Ayissi (sous la direction de), Coopération pour la paix en Afrique de l'Ouest : agenda pour le 21^{ème} siècle, Genève, Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le Désarmement (UNIDIR), 2001, 158 pages.
- Zeïni Moulaye, Amadou Keïta, L'Assemblée nationale du Mali sous la troisième République, seconde édition, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, page 116 et suivantes.
- Robin-Edward Poulton, Ibrahim Ag Youssouf,

La paix de Tombouctou : gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix, Genève, Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le Désarmement (UNIDIR), 1999, 424 pages.

- Zeïni Moulaye, Amidou Diabaté, Gouvernance de la justice au Mali, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, novembre 2007, 192 pages.
- Anatole Ayissi Ibrahim Sall (sous la direction de), Lutte contre la prolifération des armes légères en Afrique de l'Ouest, Genève, Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le Désarmement (UNIDIR), 2003, 134 pages.
- Zeïni Moulaye, Amidou Diabaté, Assitan Koité, Mali : criminalité et justice criminelle, Pretoria, Institut d'Etudes de Sécurité, 2009, 111 pages.
- Alan Bryden, Boubacar N'Diaye, Funmi Olonisakin, Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever, Genève, DCAF, 2008, 428 pages.
- Zaki Laïdi, La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, collection nouveaux débats, octobre 2005, 159 pages.

Séries FES sur la Paix et la Sécurité en Afrique No. 7

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

Le manque de sécurité est l'un des principaux obstacles au développement et à la démocratie en Afrique. L'existence de conflits violents prolongés ainsi que le manque de responsabilisation dans le secteur de la sécurité dans de nombreux pays entravent la coopération dans le domaine de la politique de sécurité. L'émergente Architecture Africaine de Paix et de Sécurité fournit un cadre institutionnel pour promouvoir la paix et la sécurité.

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

Les séries sont publiées par le Réseau Africain de la Politique de la sécurité de la FES, à savoir:

- FES Addis-Abeba (Projet FES sur la politique régionale de sécurité en Afrique de l'Est, Coopération avec l'Union africaine)

- FES Maputo (Projet FES sur la politique régionale de sécurité en Afrique Australe),
- FES Abuja (Projet FES sur la politique régionale de sécurité en Afrique de l'Ouest)

A propos de cette publication:

La gouvernance partagée du secteur de la sécurité répond à la question de l'implication de toutes les composantes d'une nation dans la gestion de leurs préoccupations sécuritaires. Se fondant sur la sécurité humaine, la gouvernance partagée du secteur de la sécurité met en relief les mécanismes qui identifient les rôles et les responsabilités des acteurs appelés à s'approprier cette démarche dans un esprit participatif, avec le respect des exigences de contrôle et de compte rendu propres à tout processus démocratique fiable.

L'expérience malienne qui est relatée dans la présente publication montre que cette implication d'acteurs autres que les forces régaliennes habituelles pour partager la gestion du secteur de la sécurité est possible et même qu'elle peut être répliquée à l'échelle régionale, pour si peu que les décideurs politiques en Afrique de l'Ouest s'engagent à mettre en place une stratégie commune de lutte contre l'insécurité.

ISBN 928-456-915-800-9