

Soutenir la Société Civile lors de Crises Graves

Le Cas du Mali

Par MELISSA LI, JAKOB HENSING, PHILIPP ROTMANN

ÉTUDE
Mars 2023

Les points clés à l'attention des spécialistes, le résumé exécutif et l'étude de cas portant sur les efforts des donateurs pour soutenir les acteurs de la société civile au Mali sont extraits de l'étude du GPPi *Soutenir la société civile lors de crises graves* (Hensing, Li, Friedrich, Rotmann 2023). Nous espérons que la traduction en français permettra de faciliter l'accès à nos conclusions principales et recommandations à un éventail plus large d'acteurs, tout particulièrement dans le cas du Mali. Les conclusions et recommandations aux donateurs dans le résumé exécutif combinent des réflexions issues de l'étude de cas sur le Mali mais aussi de celles sur le Liban, la Biélorussie et le Soudan. Celles-ci sont incluses dans l'étude intégrale, tout comme une introduction plus détaillée sur la question et une synthèse des conclusions. L'étude intégrale est accessible [ici](#). Nous souhaiterions remercier Mathilde Durand pour cette excellente traduction.

Points Clés

L'Importance de Cette Étude

Lorsqu'ils cherchent à atténuer des crises violentes, les publics et décideurs occidentaux s'accordent généralement sur la nécessité de « soutenir la société civile ». S'il ne fait aucun doute qu'encourager l'inclusion sociale et la responsabilité est d'une importance majeure pour la stabilisation et la consolidation de la paix, dans quelle mesure un tel soutien peut-il influencer de manière constructive la dynamique des crises graves ? Cette étude propose une analyse méthodique d'expériences passées utiles en Biélorussie, au Soudan, au Liban et au Mali, ainsi que des recommandations réalisables en matière d'amélioration des futurs efforts.

Nos Conclusions

- Dans les situations de crise, les acteurs locaux de la société civile peuvent jouer un rôle politique bien plus important que celui qui leur est généralement accordé.
- Les donateurs peuvent offrir un soutien majeur aux acteurs de la société civile, mais leur impact à court terme sur la dynamique de crise est souvent limité.
- Les efforts des donateurs pour soutenir la société civile ont tendance à manquer de direction stratégique.
- L'absence d'analyses en temps réel et la rigidité des processus empêchent d'apporter des réponses rapides à des situations de crise évolutives.

Nos Recommandations aux Donateurs

- Dans les situations de crise, impliquer les acteurs de la société civile pour qu'ils soient parties prenantes d'une stratégie politique plus large.
- Établir des mécanismes flexibles de financement et d'approbation des projets dans les situations de crise.
- Investir dans des connaissances spécifiques au contexte et (le plus possible) en temps réel pour informer des activités liées à la société civile.
- Concevoir des mesures de soutien à la société civile dans les contextes de crise au niveau du pays/du portefeuille.
- Renforcer les échanges et la coordination stratégique sur les activités de la société civile entre les organisations du même pays, ainsi qu'entre les donateurs ayant des objectifs compatibles.
- Offrir aux unités et membres du personnel impliqués dans la mise en œuvre de projets de la société civile des conseils pragmatiques sur les mesures à prendre en cas d'évolution soudaine de la situation locale.

Résumé Exécutif

À chaque fois qu'une crise violente suscite l'attention internationale, « le soutien à la société civile » est l'une des rares mesures sur lesquelles les publics et décideurs occidentaux parviennent à s'entendre. Et cela se justifie dans la mesure où la promotion d'une gouvernance plus inclusive constitue un élément important de la stabilisation et de la consolidation de la paix, et dans la mesure où les acteurs de la société civile sont essentiels pour que les gouvernements rendent des comptes. Cependant, nous avons constaté que le soutien aux acteurs de la société civile lors de graves crises a rarement été à la hauteur des attentes. Les donateurs n'ont souvent pas réussi à appréhender la diversité de la société civile locale et ont minimisé l'importance des différents acteurs de la société civile pour influencer la dynamique de la crise et les modalités de parvenir à la paix. Si l'aide extérieure a eu une importance cruciale pour de nombreuses sociétés civiles, l'absence de direction stratégique commune de la part des donateurs limite son efficacité pour améliorer la gouvernance et renforcer la stabilité ou la paix.

Ces conclusions et les recommandations qui en découlent s'appuient sur une analyse de l'impact du soutien des donateurs aux acteurs de la société civile dans quatre situations de crise récentes : en Biélorussie, au Soudan, au Liban et au Mali. Outre la littérature académique propre à ces études de cas et les autres sources disponibles accessibles au public, l'étude s'appuie sur près de 100 entretiens avec des responsables d'organisations donatrices, des acteurs de la société civile et des experts des quatre situations nationales.

Une remarque à propos des termes clés : nous utilisons l'expression « société civile » dans une acception large pour désigner les acteurs, hors du gouvernement ou du parlement (ou des entreprises) qui cherchent à influencer les processus et décisions politiques, qu'ils soient ou non officiellement enregistrés. Cette expression inclut donc les syndicats, les organisations de médias, les groupes religieux ainsi que différents types de regroupements informels ou de réseaux citoyens. Nous considérons que le terme « stabilisation » est étroitement lié à la recherche d'une paix durable et non au maintien du système dirigeant en place. Dans les faits, une véritable stabilisation implique souvent un changement susceptible d'engendrer un risque de violence. De telles situations placent les donateurs face à des décisions éthiques difficiles et sans doute face à une responsabilité particulière pour protéger les partenaires locaux de la société civile contre toute agression.

Conclusion 1 : Dans les situations de crise, les acteurs locaux de la société civile peuvent jouer un rôle politique bien plus important que celui qui leur est généralement accordé.

1.1. Les acteurs locaux de la société civile sont nécessaires, parfois même cruciaux, pour influencer le déroulement des crises. Au Liban et en Biélorussie, des manifestations massives menées par des acteurs de la société civile ont défié les

régimes respectifs et créé des fenêtres d'opportunité en faveur d'un changement politique. Au Soudan, les protestations ont même renversé le régime. Au Mali, les groupes les plus influents de la société civile se sont opposés à la stratégie occidentale de stabilisation, ce qui a eu d'importantes conséquences politiques. Les acteurs de la société civile jouant un rôle important, les donateurs doivent les impliquer activement dans leurs efforts de stabilisation, même si, dans les cas étudiés, les acteurs de la société civile ont été plus efficaces à perturber le *statu quo* qu'à permettre un changement politique plus durable. Néanmoins, quelle que soit la situation, il n'existe pas de « société civile » unique : différents acteurs poursuivent diverses stratégies pour atteindre différents objectifs, qui parfois se chevauchent. Sans une compréhension générale de qui est qui et qui veut quoi, toute tentative de collaborer avec la société civile est vouée à l'échec.

1.2. Les objectifs et stratégies des acteurs de la société civile sont rarement en parfaite adéquation avec les préférences des donateurs. Ainsi, au Liban, des groupes prépondérants de la société civile souhaitaient des changements politiques plus rapides et plus importants que ceux que les donateurs étaient prêts à soutenir. Au Mali, de nombreux représentants de la société civile (y compris certains généralement favorables aux élections démocratiques et aux réformes) ont critiqué le fait que les gouvernements des donateurs se focalisent sur des élections rapides ; en effet, en raison de la gravité de la situation sécuritaire, ils privilégiaient plutôt la sécurité physique à court terme. Compte tenu de ces divergences, il est crucial pour les donateurs d'avoir une connaissance suffisamment approfondie du panorama de la société civile locale pour identifier les partenaires appropriés. Si les donateurs éprouvent des difficultés à trouver des partenaires pertinents ou si des acteurs importants de la société civile s'opposent ouvertement à leurs stratégies, cela peut aussi servir de sonnette d'alarme pour s'interroger sur la véritable viabilité des stratégies de ces donateurs.

Conclusion 2 : Les donateurs peuvent offrir un soutien majeur aux acteurs de la société civile, mais leur impact à court terme sur la dynamique de crise est souvent limité.

2.1. Le soutien des donateurs peut aider les acteurs de la société civile à survivre et à se développer, même dans des conditions très difficiles. Dans les cas étudiés, les efforts des donateurs ont aidé les acteurs de la société civile à soutenir et à développer leurs activités dans des conditions économiques difficiles et des situations de répression voire de violence, contribuant à des processus de changement sociétal et politique à plus long terme. Même en Biélorussie, où l'activisme local organisé est devenu pratiquement impossible après des mesures répressives très importantes, les donateurs ont finalement trouvé des moyens de maintenir la vitalité de groupes de la société civile, même en exil. En outre, les donateurs ont souvent fourni un soutien aux acteurs de la société civile de manière assez pragmatique et en tenant compte des conditions locales.

2.2. La capacité des donateurs à influencer la dynamique de crises graves en soutenant la société civile est souvent limitée par des facteurs qu'ils ne maîtrisent pas. Certains défis sécuritaires (Mali) ou un appareil étatique répressif (Biélorussie) peuvent, dans un premier temps, limiter fortement la marge de manœuvre des acteurs de la société civile. À cet égard, des acteurs politiques parvenant finalement à défendre leurs intérêts grâce aux forces armées (Soudan et Liban) peuvent bloquer tout changement dans des proportions telles qu'aucun soutien international à la société civile ne peut les surpasser, du moins à court terme. En outre, les acteurs de la société civile impliqués dans des situations de crise sont souvent hésitants à accepter un soutien étranger pour des raisons tenant à leur réputation mais aussi à leur méfiance à l'égard d'une interférence extérieure avec leurs agendas.

Conclusion 3 : Les efforts pour soutenir la société civile ont tendance à manquer de direction stratégique.

3.1. Il manque généralement aux donateurs une stratégie politique claire pour guider leurs actions de soutien à la société civile afin de renforcer leur impact immédiat. Les efforts de soutien aux acteurs de la société civile et de protection de l'espace citoyen sont souvent considérés comme une fin en soi et comme une contribution de long terme à une démocratie saine, et non comme partie intégrante d'une stratégie politique visant à atténuer la crise. Ainsi, aucun des cas étudiés n'a montré un effort concerté des donateurs pour que le soutien aux acteurs de la société civile soit volontairement combiné à d'autres instruments de stabilisation et à des initiatives diplomatiques touchant les élites politiques au pouvoir. La collaboration avec des acteurs de la société civile sans avoir pour autant de stratégie politique spécifique à la crise peut avoir des effets positifs à long terme mais est peu susceptible d'influencer véritablement la dynamique des crises graves.

3.2. Le fait que les décisions de programmation soient prises au niveau de chaque projet complique la gestion des portefeuilles recherchant un objectif unique. Ainsi, au Mali, alors que les donateurs considéraient la mise en place de l'accord de paix de 2015 comme un élément central de leur stratégie politique, seule une proportion limitée de leurs projets avec leurs partenaires de la société civile avait un lien direct avec ce processus. Plus généralement, en raison des logiques de programmation liées aux projets, les ressources sont distribuées entre diverses initiatives, souvent petites, qui peuvent certes avoir un effet supplémentaire positif, mais qui ne se combinent pas pour avoir un impact important sur la dynamique des crises graves. Les opportunités de synergies entre les projets (par exemple en encourageant les écosystèmes d'acteurs ayant des activités complémentaires) restent sous-exploitées.

3.3. Les synergies potentielles entre différents donateurs ayant des objectifs politiques compatibles sont rarement mises à profit efficacement. Les échanges et la coopération entre les différents donateurs sont limités, à la fois

en termes de planification stratégique des portefeuilles mais aussi de partage des ressources (telles que les analyses des acteurs locaux). Alors que le modèle allemand dispose de points forts manifestes, avec sa répartition des responsabilités entre le ministère fédéral des affaires étrangères et ses ambassades, les fondations politiques et d'autres acteurs, les différentes organisations ont tendance à ne pas avoir une compréhension détaillée des activités des autres dans le même pays, ce qui complique la capitalisation sur leurs complémentarités. Ce problème est encore plus manifeste entre les pays donateurs.

Conclusion 4 : L'absence d'analyses en temps réel et la rigidité des processus empêchent d'apporter des réponses rapides à des situations de crise évolutives.

4.1. Une compréhension limitée ou obsolète des panoramas des acteurs locaux et des dynamiques socio-politiques par les donateurs rend difficile l'identification de trajectoires d'impact ou de partenaires potentiels pertinents. De nombreux donateurs s'appuient sur de rares travaux de recensement, qui sont facilement dépassés en raison des évolutions des crises. Tout particulièrement dans les organisations se concentrant spécifiquement au soutien à la société civile, de telles analyses formelles sont souvent complétées par des informations obtenues par des individus au sein de leurs propres réseaux, ce qui constitue une ressource très précieuse qui devrait être utilisée plus systématiquement, idéalement aussi entre les organisations (voir ci-dessous). Cependant, compte tenu de cette base de connaissances, les donateurs ont tendance à travailler avec des partenaires déjà proches d'eux et courent donc le risque de négliger les acteurs les plus innovants ou les plus pertinents.

4.2. Malgré un pragmatisme et une créativité considérables sur le terrain, les donateurs mettent généralement trop longtemps à s'adapter aux changements des conditions locales. Dans les situations évolutives, les processus longs et complexes de demandes d'aide ainsi que les règles contraignantes en matière de rapports empêchent souvent de nouveaux groupes plus petits de la société civile d'obtenir un soutien lorsqu'ils en ont besoin. Les tentatives des donateurs de créer des solutions flexibles, au cas par cas, ont tendance à être reportées (et c'est aussi souvent le cas de l'aide, pourtant plus que nécessaire), car ils ne disposent pas de solutions prêtes à l'emploi. Autre point critique, la lenteur des réponses dans des situations fluctuantes peut aussi exposer à des risques inutiles les partenaires locaux de projets en cours. Cela a malheureusement été le cas en Biélorussie, où certains militants ont été poursuivis lors de la répression post-électorale sur la base des documents conservés en raison des exigences de rapport imposées par les donateurs. Certaines mesures, telles que la création du Fonds européen pour la démocratie, indiquent que les donateurs ont pris conscience de ces problèmes et commencent à les traiter.

Recommandations aux Donateurs

- **Dans les situations de crise, impliquer les acteurs de la société civile pour qu'ils soient parties prenantes d'une stratégie politique plus large.** Étudier attentivement quels objectifs politiques généraux permettraient de guider l'approche globale dans un contexte donné, quelles trajectoires plausibles découlant d'une situation de crise locale pourraient être politiquement souhaitables dans ce cadre et comment le soutien aux acteurs spécifiques de la société civile rendra ces trajectoires plus plausibles. Pour cela, envisager des options de soutien de la société civile en parallèle d'une collaboration avec les élites au pouvoir et d'une utilisation d'autres instruments s'inscrivant dans une politique de stabilisation. S'assurer que la stratégie de soutien de la société civile fait écho à la dynamique et aux priorités au niveau local, au lieu d'imposer des modèles extérieurs.
- **Établir des mécanismes flexibles de financement et d'approbation des projets pour les situations de crise.** Envisager de réserver une part de budget à de nouvelles initiatives immédiatement liées à des situations de crises graves (avec une certaine flexibilité permettant d'utiliser ces fonds dans différents pays, lorsque les besoins et opportunités apparaissent) qui associent des acteurs de la société civile. Établir, idéalement dans des institutions de financement se consacrant à la société civile, des processus de demande, d'évaluation et d'approbation largement simplifiés pour les projets financés par le biais de ces ressources. Concernant les mécanismes d'approbation, se concentrer sur une pertinence stratégique mesurable, sur une limitation du risque d'effets indésirables majeurs pour la dynamique de la crise et pour la protection de la sécurité des partenaires de la société civile tout en réduisant autant que possible les contraintes administratives.
- **Élaborer des mesures de soutien de la société civile dans des contextes de crise au niveau du pays/du portefeuille.** Pour faire la plus grande différence possible avec des ressources limitées, sélectionner les partenaires et les projets afin que le portefeuille global reflète l'objectif politique stratégique défini. Idéalement, identifier les initiatives qui sont complémentaires et se renforcent mutuellement, en dépassant chaque projet individuel. Les initiatives qui renforcent les relations entre les différents acteurs de la société civile peuvent être très précieuses mais il faut veiller à ne pas créer de structures institutionnelles artificielles (telles que des organisations cadres) susceptibles d'entraver l'inclusion et le dynamisme. S'il peut initialement générer un travail supplémentaire, le développement d'un portefeuille stratégique peut être soutenu par des outils pragmatiques, cette étude en fournissant d'ailleurs un exemple. L'élaboration de portefeuilles de cette manière permettra aussi de rationaliser les activités et de réduire les efforts engagés dans des projets ayant un impact limité ou une pertinence stratégique floue.
- **Investir dans des connaissances spécifiques au contexte et en temps réel (autant que possible) pour informer sur les activités liées à la société civile.** Outre cette expertise propre au personnel de chaque organisation, entretenir les réseaux d'experts (idéalement locaux) pour offrir une contribution ciblée à des étapes clés de la conception des programmes et rechercher des opportunités pour

partager les analyses avec des partenaires ayant des objectifs similaires. Malgré l'importance des personnalités clés dignes de confiance, il est essentiel de ne pas cesser d'élargir ce réseau et de s'assurer d'une diversité de points de vue pour éviter angles morts et préjugés.

- **Renforcer les échanges et la coordination stratégique des activités de la société civile entre les organisations d'un même pays, ainsi qu'entre les donateurs ayant des objectifs compatibles.** Outre la promotion de réseaux informels, envisager des formats de coordination plus structurés pour réduire les écarts et les doublons entre les portefeuilles et permettre un meilleur partage des ressources (par exemple : priorités stratégiques, analyse des constellations d'acteurs locaux). Dans le cas allemand, une meilleure collaboration entre le ministère fédéral des affaires étrangères et les fondations politiques pourrait générer des synergies sans compromettre l'indépendance de ces dernières. De nombreux projets impliquant la société civile et pertinents pour la stabilisation politique étant menés par des acteurs de la coopération au développement, les interactions avec les organisations de développement pourraient aussi être renforcées, notamment en termes d'harmonisation des priorités et de partage des ressources et des connaissances pertinentes.
- **Offrir aux unités et membres du personnel impliqués dans la mise en place de projets de la société civile des conseils pragmatiques sur les mesures à prendre en cas de changements soudains de la situation locale.** Ces conseils devraient non seulement se concentrer sur l'aide visant à empêcher les menaces immédiates à l'encontre des partenaires de la société civile, telles que des répressions ou arrestations violentes, qui peuvent découler d'une soudaine répression politique, mais aussi souligner les opportunités qu'une évolution de la situation pourraient susciter. Des recommandations plus détaillées sur la structure et le contenu de tels conseils sont disponibles dans la version intégrale de ce rapport (en anglais).
- **Le soutien accordé aux acteurs de la société civile dans des situations délicates pour améliorer considérablement les efforts d'atténuation des crises constitue une tâche difficile dont les donateurs ne maîtriseront jamais totalement l'issue.** Il ne faut donc pas placer d'attentes trop fortes dans les futurs efforts dans ce domaine et des objectifs réalistes doivent être fixés à la lueur des conditions locales. S'il est peu probable que des soutiens différents ou supplémentaires accordés aux seuls acteurs de la société civile puissent fondamentalement changer la trajectoire de toute crise, l'approche recommandée ici peut aider les donateurs à transformer le soutien à la société civile en un instrument bien plus prometteur, dans le cadre d'une boîte à outils plus large de politique de stabilisation.

Mali

Le Soutien à la Société Civile Dans un Contexte de Visions Politiques Divergentes



Points Clés à Retenir

En 2012, le Mali s'est retrouvé plongé dans une crise sans précédent après une rébellion touareg, qui était le résultat de décennies de marginalisation des communautés du nord du pays. Des groupes djihadistes ainsi qu'un coup d'État ont contribué à déstabiliser davantage le pays. Depuis, les partenaires internationaux ont lancé plusieurs interventions militaires et soutenu la mise en place de l'accord de 2015 entre les groupes armés non-étatiques dans le nord du pays et le gouvernement malien. Le paysage de la société civile au Mali est riche et varié : les groupes les plus efficaces pour mener un changement politique majeur ont été les acteurs ayant combattu, et non soutenu, les objectifs de stabilisation et l'agenda pro-démocratique des donateurs. Les donateurs ont largement soutenu d'autres groupes de la société civile, beaucoup moins influents, dans une optique de renforcement de la gouvernance participative, et non dans le cadre d'une contribution stratégique à une stabilisation à court terme. À ce jour, la majeure partie de l'accord de paix de 2015 reste à mettre en œuvre. Entre temps, la situation sécuritaire au Mali a continué à se détériorer, et deux coups d'État au cours des deux dernières années ont renforcé davantage encore l'instabilité politique dans le pays. Cet exemple illustre combien les donateurs se focalisent sur la sécurité et combien les réponses militaires peuvent atténuer la direction stratégique de leurs efforts en faveur de la société civile. En outre, il montre que le soutien des donateurs peut aboutir à une concurrence entre les acteurs de la société civile et à des formes problématiques d'une collaboration artificielle susceptible de nuire à l'efficacité de ces acteurs.

Un Contexte de Crise

Alors que pendant deux décennies le Mali a servi de bel exemple de démocratisation dans l'Afrique subsaharienne post-coloniale, une rébellion touareg, l'expansion des groupes djihadistes et un coup d'État ont plongé le Mali dans une crise sans précédent en 2012. En s'appuyant sur la marginalisation des communautés du nord du pays pendant des décennies et les précédents échecs des efforts de réconciliation, les rebelles touaregs ont lancé plusieurs attaques contre l'armée malienne, demandant l'indépendance de ce qu'ils appellent l'Azawad (qui regroupe les régions de Gao, Kidal, Tombouctou, Ménaka et Taoudénit dans le nord du Mali). Rapidement, des groupes djihadistes, qui s'étaient établis dans le nord du Mali au cours de la dernière décennie environ, et les milices d'auto-défense se sont battus pour le contrôle territorial des régions du nord du pays.¹ Avec l'augmentation de l'insatisfaction populaire due à l'insuffisance des réponses des élites politiques de Bamako face à l'escalade de la violence, les officiers de l'armée malienne, autour du capitaine Amadou Sanogo, avaient fomenté un coup d'État en mars 2012. La France, l'ancienne puissance coloniale qui avait maintenu des liens étroits avec le Mali, avait vite lancé une intervention militaire à la demande du gouvernement malien, l'Opération Serval, qui avait rapidement renvoyé les groupes djihadistes du nord. Après une médiation internationale conduite par la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Amadou Haya Sanogo avait fini par accepter de rendre le pouvoir à un président intérimaire civil, Dioucounda Traoré, qui avait dirigé le Mali jusqu'aux élections présidentielles en 2013. Ibrahim Boubacar Keïta (généralement appelé par ses initiales, IBK), qui avait déjà occupé les fonctions de Premier ministre du Mali de 1994 à 2000 et comme président du Parlement de 2002 et à 2007, avait remporté les élections avec son parti politique, le « Rassemblement pour le Mali ».

Au cours du mandat d'IBK, les Maliens ont été confrontés à une augmentation de la violence. Après le succès initial de l'intervention militaire française, il est devenu évident que le Mali était loin d'être en paix. De violents affrontements entre des rebelles touaregs, d'autres acteurs armés non-étatiques et l'armée malienne, de nouvelles attaques par des groupes djihadistes ainsi que des conflits intercommunautaires ont accru l'insécurité dans le pays. Le gouvernement malien a non seulement échoué à protéger les civils d'attaques mortelles et d'abus, mais les forces maliennes « se sont aussi livrées à des meurtres extrajudiciaires, à des disparitions forcées, à des actes de torture et à des arrestations arbitraires à l'encontre d'hommes accusés de soutenir les groupes armés islamistes ».² De nouveaux acteurs, tels que la Coalition djihadiste, affiliée à Al Qaïda, sa rivale l'État islamique au Grand Sahara (EIGS) et des milices d'auto-défense, ont contribué à renforcer l'escalade de la violence, le nombre de morts culminant en 2020.³ La situation sécuritaire s'est donc détériorée malgré la présence d'une mission de maintien de la paix de l'ONU, d'une mission de lutte contre le terrorisme menée par la France, d'efforts de formation de l'armée malienne proposés par l'UE et d'efforts régionaux de lutte contre le terrorisme sous la forme d'une Force conjointe G5 au Sahel.

1 International Crisis Group, « Mali : éviter l'escalade », 2012, consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3KzI5hu>.

2 Human Rights Watch, « Mali : Les opérations militaires donnent lieu à des abus », 2017, consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3StImVp>.

3 ACLED, « Mali: Any End to the Storm? », 2020, consulté le 09/10/2022, <https://acleddata.com/2020/12/17/mali-any-end-to-the-storm/>.

Un accord de paix signé en 2015 par le gouvernement malien et deux coalitions de groupes rebelles, la Plateforme et la Coalition des mouvements de l'Azawad, s'est révélé particulièrement inefficace, sa mise en œuvre étant paralysée. Fin 2019, seuls 20 % des engagements inscrits dans cet accord de paix avaient été respectés : ⁴ les mesures visant à faire progresser la décentralisation (ou la régionalisation) avaient été insuffisantes, entraînant un manque de ressources et de formations pour les autorités intérimaires des régions du nord du Mali. La Coalition des mouvements de l'Azawad, une coalition de groupes armés pro-indépendance signataire des accords de paix de 2015, contrôle toujours Kidal, une ville du nord du Mali. Le processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) a lui aussi été difficile. En outre, le financement du développement dans le nord du Mali n'a pas entraîné de croissance économique tandis que la mise en place d'une Commission vérité, justice et réconciliation en 2014 n'a suscité que très peu d'intérêt.⁵ Le Carter Center, en tant qu'observateur indépendant de la progression des accords de paix, a constaté que les parties respectives semblaient favorables *à statu quo*, dans la mesure où elles bénéficiaient, sur le plan économique, de la présence d'acteurs internationaux ainsi que des institutions créées pour la mise en œuvre de l'accord.⁶

Malgré l'annonce par IBK d'une « lutte contre la corruption »,⁷ sa ferme détermination (rhétorique) a largement échoué à permettre des progrès concrets. Lors de son mandat, plusieurs scandales impliquant des responsables du gouvernement malien ont éclaté. En 2014 par exemple, l'achat d'un avion présidentiel pour un montant de 40 millions \$ a entraîné un tollé national et international⁸. Cependant, les enquêtes du Bureau du vérificateur général n'ont donné lieu qu'à très peu de poursuites. Cela s'explique sans doute par le fait que les principaux membres de l'élite politique et les responsables gouvernementaux au Mali sont eux-mêmes impliqués et bénéficient de la corruption et des détournements de fonds.⁹

Dans ce contexte, la frustration populaire face à l'incapacité du gouvernement de relever les multiples défis du Mali, et notamment celui de la grave situation sécuritaire et économique ainsi que celui de la corruption généralisée, a abouti à des protestations de masse en juin 2020.¹⁰ Ces manifestations avaient été déclenchées par des élections législatives controversées, initialement prévues en 2018 mais reportées à plusieurs reprises. Les protestations avaient finalement été déclenchées par l'amendement de la décision de la Cour constitutionnelle du Mali qui accordait au Ralliement pour le Mali d'IBK 10 sièges supplémentaires au Parlement. Une coalition des partis d'opposition

4 Carter Center, « Rapport de l'Observateur indépendant. Observations sur la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger », 2020, consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3kqyFdC>.

5 International Crisis Group, « L'accord d'Alger cinq ans après : un calme précaire dont il ne faut pas se satisfaire », 2020, consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3ITfSBi>.

6 Carter Center, « Rapport de l'Observateur indépendant » ; International Crisis Group, « L'accord d'Alger cinq ans après : un calme précaire dont il ne faut pas se satisfaire ».

7 Thierry Oberlé, « Au Mali, IBK lance la lutte contre la corruption, » *Le Figaro*, 2014, consulté le 03/12/2022, <https://bit.ly/3HkpLax>.

8 Alex Duval Smith, « Mali flies into international storm over purchase of \$40m presidential jet, » *The Guardian*, 2014, consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3iQZDty>.

9 Par exemple : Smith, « Mali flies into international storm over purchase of \$40m presidential jet. »

10 Seán Smith, « Building Integrity in Mali's Defence and Security Sector, » *Transparency International*, 2019, consulté le 06/12/2022, <https://bit.ly/3F9Y0id>.

et de groupes de la société civile, le Mouvement du 5 juin – Rassemblement des forces patriotiques (M5-RFP) mené par le populaire Imam Mahmoud Dicko, s’était formée en juin 2020 et avait organisé des protestations antigouvernementales demandant la démission d’IBK.¹¹ Les manifestations, qui selon certaines sources avaient parfois rassemblé des dizaines de milliers de personnes à Bamako,¹² avaient tourné à la violence, certains participants se livrant à des pillages ou mettant le feu à des bâtiments du gouvernement. En réponse, les forces de sécurité maliennes avaient réprimé brutalement les manifestations, tuant au moins 14 personnes et en blessant plus de 300.¹³

Le 18 août 2020, une junte militaire menée par Assimi Goïta, connu plus tard comme président du Comité national pour le salut du peuple (CNSP), avait renversé IBK, déclarant son régime responsable de l’état général de délabrement du Mali. À l’issue des négociations avec la CEDEAO, une charte avait été adoptée, instaurant une période transitoire de 18 mois. Le CNSP avait désigné Bah N’Daw comme président civil tandis que Assimi Goïta devenait vice-président et Moctar Ouane Premier ministre.¹⁴ Au total, 25 membres issus de partis politiques mais aussi de groupes de la société civile avaient constitué un gouvernement de transition, incluant des membres du M5-RFP, des dirigeants militaires et des responsables du coup d’État.¹⁵ Au cours des mois suivants, les membres du CNSP étaient parvenus à obtenir les postes les plus puissants au gouvernement, avant la dissolution de la junte en janvier 2021 à la demande de la CEDEAO.

Le gouvernement de transition n’avait pas réussi à avancer dans ses domaines de priorité : tout d’abord, il n’était pas parvenu à lutter contre la corruption, profondément enracinée dans le système politique et économique du pays. Ensuite, la réforme de la loi électorale, contestée depuis longtemps, avait été paralysée, notamment du fait des tensions entre les responsables militaires et les autorités civiles. En raison des engagements pris dans la charte transitoire et des pressions des acteurs internationaux, le président civil N’Daw avait insisté pour débiter des élections en février 2022, un calendrier que de nombreux observateurs considéraient comme irréaliste. Troisièmement, le gouvernement de transition n’avait pas réussi à occuper la majorité des postes dans les administrations du nord et du centre du Mali, ce qui constituait pourtant une exigence clé de l’accord de paix de 2015. Dernier point, et non des moindres, la violence avait persisté et s’était même propagée à une région proche de Bamako qui n’avait pourtant subi aucune attaque armée précédemment.¹⁶

Parallèlement, des tensions entre le gouvernement civil malien et les anciens membres du CNSP s’étaient accrues. Le 24 mai 2021, le Premier ministre Ouane

11 Alex Thurston, « Protests in Mali: An Unfolding Political Crisis, » Italian Institute for International Political Studies, 2020, consulté le 07/12/2022, <https://bit.ly/3KwQAdl>.

12 The New York Times, « Tens of Thousands Protest in Mali Amid Growing Opposition to Keita Presidency, » 2020, consulté le 29/02/2022, <https://nyti.ms/3Bk9UFn>.

13 Human Rights Watch, « Mali : Les forces de sécurité ont fait un usage excessif de la force lors de manifestations », 2020, consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3xO9KUf>.

14 International Crisis Group, « Transition au Mali : préserver l’aspiration au changement », 2021, consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3ZkiQUu>.

15 Conseil de sécurité des Nations unies, « Situation au Mali. Rapport du Secrétaire général », S/2020/1281, 2020, consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3Y1awYR>.

16 International Crisis Group, « Transition au Mali : préserver l’aspiration au changement ».

avait annoncé son nouveau gouvernement, remplaçant deux des trois anciens membres du CNSP par des généraux non-membres du CNSP, ainsi que deux ministres proches du CNSP. En réaction à ce remaniement, les anciens responsables du CNSP avaient immédiatement fomenté un coup d'État, qui n'avait cependant déclenché ni manifestation massive ni indignation de la part de la population malienne. En raison de la pression internationale demandant un Premier ministre civil, Assimi Goïta, désormais président, avait nommé comme Premier ministre Choguel Maïga, membre du comité exécutif du M5-RFP et ancien ministre.¹⁷

Depuis, les relations entre la junte au pouvoir et les gouvernements européens se sont fortement dégradées. La junte a exploité le sentiment anti-français en condamnant la France pour sa présence militaire et sa stratégie de stabilisation responsables de la détérioration de la situation sécuritaire au Mali. Les tensions ont fortement augmenté après la décision de Bamako de faire appel à des mercenaires du groupe russe Wagner pour lutter contre les djihadistes. La junte n'ayant pas respecté son accord précédent sur l'organisation d'élections en février 2022, ses relations avec la CEDEAO se sont également détériorées, ce qui a conduit l'organisation régionale à imposer des sanctions ciblées et à limiter les échanges commerciaux avec le Mali. En réponse à l'escalade des tensions avec la junte malienne, le président français Emmanuel Macron a annoncé le retrait des opérations militaires françaises Barkhane et Takuba.¹⁸ L'UE a également interrompu ses efforts de formation à destination des soldats maliens en avril 2022.¹⁹ Au moment de la rédaction de cet article, les troupes françaises et européennes de l'opération Barkhane et de la Force européenne Takuba ont quitté le pays. En outre, plusieurs autres pays contribuant à la mission de maintien de la paix de l'ONU (notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède et le Bénin) ont annoncé le retrait de leurs troupes dans les mois et l'année à venir.²⁰ Concernant le soutien à la société civile, le Mali a notamment interdit toutes les ONG soutenues par la France, en réaction à la suspension par Paris de son aide au développement au Mali.²¹

Rôle et Potentiel des Acteurs de la Société Civile

Jusqu'à récemment, les groupes de la société civile étaient généralement autorisés à agir dans le Mali post-colonial. Cependant, l'instabilité de la situation sécuritaire des dernières années ainsi que quelques incidents de violentes répressions par le gouvernement ont fortement réduit les activités politiques telles que les mobilisations populaires.²² Le paysage de la société civile au Mali n'en demeure pas moins riche et varié, composé d'ONG officielles, de groupes de jeunes, d'associations de femmes,

17 International Crisis Group, « Transition au Mali : préserver l'aspiration au changement ».

18 Takuba était une force européenne venant appuyer l'Opération Barkhane.

19 International Crisis Group, « Mali : Rester engagé malgré les désaccords », 2022, consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/41qtGtW>.

20 International Crisis Group, « La Minusma à la croisée des chemins », 2022, consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3Y3Tt8L>.

21 Radio France International, « French NGOs in Mali concerned for civilians in wake of suspension, » 2022, consulté le 19/01/2023, <https://bit.ly/3QNNvGR>.

22 Freedom House, « Freedom in the World 2018: Mali, » 2018, consulté le 29/11/2022, <https://bit.ly/3HhN81L>.

de syndicats, d'associations d'étudiants, de groupes confessionnels ainsi que de responsables traditionnels et religieux. Si certains offrent des prestations basiques d'aide sociale destinées à la population, d'autres se concentrent davantage sur des questions plus explicitement politiques, telles que la mobilisation et le lobbying en faveur des intérêts d'un groupe spécifique ainsi que l'éducation civique à la démocratie.

Au Mali, il existe trois groupes de tutelle à l'échelle nationale : le Conseil national de la société civile (CNSC), le Forum des organisations de la société civile (FOSC) et la Coalition citoyenne des associations de la société civile pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale (CCSC/PURN). Des acteurs extérieurs ont été impliqués dans la création de ces trois groupes. Le CNSC a été créé à l'initiative du gouvernement malien en 2003 avec l'aide d'un programme de développement des capacités de l'USAID, l'Agence des États-Unis pour le développement international, dans un contexte de discussions sur des papiers stratégiques relatifs à la réduction de la pauvreté pour lesquels la Banque mondiale avait demandé des consultations de la société civile.²³ Le FOSC a été initié par l'Union européenne en 2009 pour renforcer la société civile indépendante, car elle estimait qu'une partie du paysage au Mali n'était « pas totalement indépendante ». ²⁴ Les membres du FOSC ont été essentiellement regroupés par domaines thématiques et se sont essentiellement concentrés sur le dialogue politique et la représentation.²⁵ Dans ce contexte, les activités du FOSC visaient à professionnaliser et améliorer les compétences de leadership des organisations de la société civile au Mali. Le FOSC se concentrait donc sur les réseaux nationaux et régionaux des organisations de la société civile, excluant donc les groupes locaux sur le terrain. L'existence de ces deux organisations nationales de tutelle a suscité des tensions car elles revendiquaient toutes deux la représentation de la société civile au Mali. Certains, au sein de la communauté de la société civile au Mali, craignaient que le FOSC, initié par l'Union européenne, puisse affaiblir le CNSC qui, malgré l'implication de l'USAID, avait été lancé par le gouvernement malien et disposait donc peut-être à ce titre d'une meilleure appropriation locale.²⁶ Inversement, l'Union européenne essayait de contrebalancer le contrôle exercé, à ses yeux, par le gouvernement malien sur le CNSC en diversifiant l'éventail de la société civile. La CCSC/PURN a été établie en 2017, résultant d'un projet de la mission de maintien de la paix de l'ONU pour « construire les positions et actions communes des OSCs [organisations de la société civile] ». ²⁷ Selon un représentant de la société civile, cette troisième coalition était supposée atténuer les tensions entre le FOSC et le CNSC, en les fusionnant éventuellement dans une organisation de tutelle unique, malgré l'importance de la diversité et des divergences politiques des acteurs concernés.

L'importance des financements internationaux au cours des dernières décennies a créé un « marché des ONG » florissant au Mali. Travailler pour des organisations de la

23 Özge Aydoğan, Véronique Fradin et Selma Merdan, « Les Bailleurs de Fonds et La Société Civile Malienne », SciencesPo, 2009, consulté le 03/12/2022, <https://bit.ly/3heAWXB>.

24 Entretien avec un responsable de l'UE. [*traduction libre*]

25 Programme de développement des Nations Unies, « Document de Projet PAOSC : Programme d'Appui aux Organisations de la Société Civile malienne (PAOSC) Phase I, » <https://bit.ly/3W0rYvT>.

26 Gaudence Nyirabikali, « Opportunities and Challenges for Civil Society Contributions to Peacebuilding in Mali, » *SIPRI Insights on Peace and Security* 5, 2016, <https://bit.ly/3W06SxJ>.

27 Mali-web, « Refondation du Mali : La CCSC/PURN s'engage », 2021, consulté le 23/10/2022, <https://bit.ly/3PczYb5>.

société civile dans ce pays est considéré comme un choix de carrière lucratif, à tel point que les donateurs s'interrogent parfois sur l'authenticité et l'engagement intrinsèque de ces acteurs.²⁸ Un représentant d'un gouvernement occidental donateur a d'ailleurs souligné que la société civile est aussi « le principal secteur économique au Mali permettant de recevoir un financement étranger ». Parallèlement, des représentants des donateurs ont constaté que les ONG professionnalisées sont particulièrement adaptées pour atténuer la pression des donateurs à verser davantage que ce qu'ils pourraient raisonnablement investir.²⁹ Cependant, même si ces ONG disposent des capacités et compétences pour développer des projets, il leur manque souvent la capacité de les mettre véritablement en œuvre.³⁰ Un représentant d'une organisation de la société civile a résumé le problème en disant que « la société civile recherche tant le pouvoir et l'argent » que cela entrave une meilleure coordination de leurs actions et le développement de synergies. Cela s'explique notamment par le fait que le financement des donateurs a accru la concurrence entre les acteurs de la société civile au lieu d'encourager un travail plus coopératif.³¹ Il en résulte une situation dans laquelle « chacun fait la même chose »,³² mais sans vision ni coordination unifiée, ce qui réduit l'efficacité de ces activités.

Outre ce problème, les groupes de la société civile au Mali doivent faire face à d'autres défis : tout d'abord, la gravité de la situation sécuritaire réduit considérablement leurs capacités à conduire le changement. De nombreux acteurs de la société civile privilégient la sécurisation de leur sécurité physique et celle de leurs familles et communautés au lieu de mener l'action politique à un niveau plus large. Deuxièmement, la polarisation de la situation politique et les incidents liés à la répression gouvernementale menacent clairement les activités politiques. Ainsi, un blogueur influent engagé contre la corruption politique et la réforme constitutionnelle prévue en 2017 a reçu une balle dans la poitrine et été gravement blessé.³³ Par ailleurs, les forces de la sécurité nationale malienne ont parfois réagi violemment à certaines protestations, en tuant par exemple un manifestant en décembre 2017 et en blessant plusieurs autres.³⁴ Troisièmement, les groupes de la société civile au Mali souffrent d'une faiblesse des capacités. Ainsi, des organisations de tutelle comme le CNSC ou le FOSS ont été incapables de collaborer avec la société civile au-delà de leurs propres membres, et n'ont notamment pas réussi à inclure les groupes locaux dans leurs efforts. Cela s'explique principalement par la faiblesse de leurs capacités organisationnelles, institutionnelles et financières. En outre, les personnes interrogées ont identifié des lacunes évidentes en termes de gestion interne, de connaissances pour faire campagne et de compétences de leadership au sein de ces organisations.³⁵ Un représentant d'une

28 Entretiens avec trois organisations occidentales donatrices. [traduction libre]

29 Entretiens avec deux organisations occidentales donatrices. [traduction libre]

30 Entretiens avec trois représentants de différentes fondations politiques allemandes. [traduction libre]

31 Voir : Gaudence Nyirabikali, « Opportunities and Challenges for Civil Society Contributions to Peacebuilding in Mali. »

32 Entretien avec une organisation de la société civile. [traduction libre]

33 Radio France Internationale, « Mali : rassemblement de soutien au blogueur Madou Kanté blessé par balle », 2017, consulté le 07/11/2022, <https://bit.ly/3VVObes>.

34 Freedom House, « Freedom in the World 2018: Mali. »

35 Entretiens avec des représentants d'une fondation politique allemande, un gouvernement occidental donateur et une organisation de la société civile.

organisation de la société civile avait conclu que dans une large mesure « elles ne jouaient pas [leur] rôle de contre-poids et de surveillance ».

Si les acteurs de la société civile malienne ont réussi à imposer leurs objectifs politiques au cours des dernières décennies, cela a souvent été le fait de groupes ayant déjà des liens avec les acteurs et organisations politiques. Généralement, « les grandes ONG, bien établies, qui ont des liens avec l'élite politique, sont influentes et peuvent éclipser des groupes plus petits et plus innovants, notamment en termes de concurrence pour les financements ».³⁶ Outre les ONG bien établies, des personnalités éminentes ont créé des mouvements et des initiatives aux objectifs politiques explicites. Ainsi, Sy Kadiatou Sow, président du parti politique Alliance pour la démocratie au Mali, avait créé l'initiative 'Touche pas à ma Constitution,' qui avait réussi à mobiliser des manifestants contre un référendum relatif à une réforme constitutionnelle prévue par le gouvernement malien pour le mois de juillet 2017. En raison du déclenchement de ces protestations, le référendum a été reporté *sine die* et n'a pas eu lieu à ce jour.³⁷ Plus récemment, Espoir Mali Koura (EMK), un mouvement composé de groupes de la société civile et de partis politiques, avait été créé en 2020 pour succéder à la plateforme 'Touche pas à ma Constitution.' Le mouvement EMK avait été créé par Cheick Oumar Sissoko, réalisateur de film et ancien ministre de la culture et de l'éducation du Mali dans les années 2000.³⁸ EMK a été un membre influent du M5-RFP, qui a mobilisé efficacement les manifestants contre le régime d'IBK en 2020.

EMK a été construit sur l'héritage des associations et groupes ayant émergé après l'apogée de la crise de 2012 au Mali. La Coordination des organisations patriotiques du Mali et le Mouvement populaire du 22 mars (MP22) ont été créés peu après le coup d'État de 2012 pour organiser des manifestations massives en faveur de la junte militaire. Ainsi, le MP22 a été mis en place par la Solidarité africaine pour la démocratie et l'indépendance, ce qui montre une nouvelle fois les interactions entre les acteurs politiques et les groupes de la société civile. Les deux structures avaient demandé que le gouvernement malien réponde aux besoins des Touaregs et des groupes minoritaires non-africains, et que soit mise en place l'autonomie nationale et l'auto-détermination. La Coordination des organisations patriotiques du Mali ainsi que le MP22 étaient dirigés par des militants anti-mondialisations, tandis que leurs membres étaient de jeunes Maliens souffrant de la gravité de la situation économique de leur pays. Ces groupes, ainsi que de plus petits tels que *Yèrèwolo-Ton*, avaient considéré le coup d'État de 2012 comme une opportunité de mettre en place une junte militaire qui, à leurs yeux, était davantage en mesure de répondre aux besoins de la population du Mali et de se débarrasser de l'élite politique au pouvoir s'intéressant à ses propres intérêts. En outre, ces militants étaient opposés à des accords de paix avec les groupes touaregs ou djihadistes sous médiation internationale, car ils estimaient que ces accords ne répondaient qu'aux intérêts des acteurs internationaux. Ces points de vue opposés à une intervention extérieure ont refait surface ces dernières années. EMK privilégie avant

36 Freedom House, « Freedom in the World 2018: Mali. » [*traduction libre*]

37 Radio France Internationale, « Mali : 'Touche pas à ma Constitution' demande le retrait du projet de révision », 2017, consulté le 22/10/2022, <https://bit.ly/3W5z4iV>.

38 Maliweb.net, « Espoir Mali Kura (EMK) : Cheick Oumar Sissoko démis de son poste de coordinateur, » 2022, consulté le 08/10/2022, <https://bit.ly/3Yioib0> ; Sebastian Elischer, "Populist Civil Society, the Wagner Group, and Post-Coup Politics in Mali," OECD, 2022, consulté le 02/12/2022, <https://bit.ly/3BjgPP5>.

tout l'autonomie et la souveraineté nationales et attise les sentiments anti-Français. Le Groupe des Patriotes du Mali, créé en 2016, et *Yèrèwolo*, qui a succédé au groupe du même nom mentionné précédemment et actif après la crise de 2012, poursuivent des objectifs similaires et organisent de nombreuses manifestations de soutien en faveur de la junte et de l'implication russe.³⁹ Il s'agissait notamment d'acteurs explicitement anti-démocratiques avec lesquels les donateurs veillaient à ne pas s'associer pour la poursuite d'un agenda pro-démocratique. Cependant, à peu près au même moment, certains responsables politiques créaient le Front uni pour la défense de la République et de la démocratie et le mouvement Alliance IBK émergeait pour soutenir l'ancien Premier ministre et les règles démocratiques.⁴⁰

Les syndicats ont également joué un rôle politique majeur au Mali. Les principales confédérations syndicales au Mali, la Confédération syndicale des travailleurs du Mali (CSTM) et l'Union nationale de travailleurs de Mali (UNTM) ont un beau palmarès d'organisation de grèves à grande échelle. La CSTM a notamment rejoint le M5-RFP et son secrétaire général Hamadou Amion Guindo est entré au Parlement transitoire du Mali après le coup d'État de 2020. De son côté, l'UNTM ne semblait pas avoir de position claire sur ce mouvement.⁴¹ Elle a cependant organisé une grève générale dans tout le pays en mai 2021, à la suite de l'échec des négociations avec le gouvernement transitoire sur des questions liées aux salaires et aux allocations, ce qui a conduit à la décision d'un remaniement du gouvernement et à un second coup d'État.⁴²

Enfin, les associations et responsables islamiques ont progressivement intégré l'espace politique malgré le caractère laïc de l'État malien. Des responsables religieux tels que l'imam Mahmoud Di, président du Haut conseil islamique du Mali (HICM) de 2008 à 2019 et d'autres membres du HICM, ont non seulement été très populaires dans le pays mais ont également pris des positions politiques. Ainsi, en 2012, Dicko a soutenu la reconduction du Premier ministre controversé Cheick Modibo Diarra en organisant une manifestation de masse en sa faveur.⁴³ Depuis, les responsables religieux ont fortement accru les opportunités de « développer un récit opérationnel se concentrant sur la lutte contre la corruption et la morale publique » pour jouer davantage de rôles politiques.⁴⁴ Plus récemment, en 2019, par exemple, Dicko a créé la Coordination des mouvements, associations et sympathisants pour organiser des manifestations massives contre IBK, chef de file du M5-RFP.⁴⁵ À l'heure de la rédaction de cet article, Dicko et sa Coordination des mouvements, associations et sympathisants continuent à jouer un rôle important sur la scène politique malienne : en effet, ils ont publiquement dénoncé le projet de la junte au pouvoir Goïta de réviser la Constitution en janvier 2023, au motif que la junte n'est pas un gouvernement élu.⁴⁶

39 Elischer, « Populist Civil Society, the Wagner Group, and Post-Coup Politics in Mali. »

40 Elischer, « Populist Civil Society, the Wagner Group, and Post-Coup Politics in Mali. »

41 Bamako.com, « Appel à l'UNTM : 'Rejoignez le M5-RFP pour que nous terminons rapidement cette phase de la lutte' », 2020, consulté le 09/11/2022, <https://bit.ly/3VVPz0c>.

42 Christian Klatt, « 'Coupception': Mali's coup within a coup, » International Politics and Security, 2021, consulté le 08/11/2022, <https://bit.ly/3F76nv0>.

43 Alex Thurston, « Towards an 'Islamic Republic of Mali?' », 2013, consulté le 01/11/2022, <https://bit.ly/3BlnaJM>.

44 Dr. Virginie Baudais, « Mali: Fragmented territorial sovereignty and contested political space, » 2020, consulté le 09/01/2023, <https://bit.ly/3Go4Y3X>.

45 Elischer, « Populist Civil Society, the Wagner Group, and Post-Coup Politics in Mali. »

46 Anadolu Agency, « Mali : la CMAS de l'imam Mahmoud Dicko demande à Goïta de surseoir au projet de la

Objectifs et Approche de la Stabilisation des Donateurs

Depuis 2013, l'approche globale de la stabilisation adoptée par les donateurs occidentaux au Mali a sans aucun doute reposé sur deux éléments. D'une part, elle a souligné la nécessité d'une représentation des groupes précédemment marginalisés et d'une répartition plus équitable des ressources dans l'espoir de limiter les principales revendications et donc d'amener ces groupes, y compris les signataires armés de l'accord de paix de 2015, à une vie politique non-violente. D'autre part, elle a cherché à maîtriser par la force armée les acteurs radicaux violents restants, essentiellement des groupes djihadistes, confiante dans la capacité des forces de sécurité à parvenir à cet objectif.

La viabilité de cette approche globale de la stabilisation a fait l'objet de multiples discussions en raison de l'incapacité des gouvernements maliens successifs et de leurs partenaires internationaux à pacifier le pays. Ainsi, plusieurs commentateurs avaient appelé à des discussions avec des responsables djihadistes sélectionnés et plus pragmatiques susceptibles de contribuer à réduire les attaques violentes.⁴⁷ Il est néanmoins important de s'engager sur une trajectoire de stabilisation choisie par le gouvernement du pays donateur, selon ses propres conditions, de manière à évaluer dans quelle mesure le soutien à la société civile a contribué à sa réalisation.

Politiquement, les gouvernements occidentaux ont essayé d'encourager la mise en œuvre de l'accord de paix de 2015 entre les groupes armés non-étatiques du nord du Mali et Bamako, ce qui était supposé répondre aux griefs des communautés du nord. Cet accord portait globalement sur quatre éléments. Tout d'abord, la décentralisation devait améliorer la représentation des communautés marginalisées du nord. Deuxièmement, sur les questions de défense et de sécurité, le processus DDR, la réforme du secteur de la sécurité et le redéploiement de l'armée malienne dans le nord devaient apporter stabilité et inclusion à la région. Troisièmement, le développement socio-économique devait renforcer la croissance économique et limiter les plaintes s'y rapportant, dans la mesure où une meilleure représentation permettrait à la périphérie de bénéficier davantage de ressources plus importantes. Quatrièmement, un processus de réconciliation et de justice devait rapprocher la société malienne. La mission de stabilisation MINUSMA de l'ONU était chargée d'aider à la mise en œuvre de l'accord de paix. Ce processus de paix politique excluait notamment les groupes djihadistes, dans la mesure où il se focalisait sur les groupes armés non-étatiques du nord du Mali. Les efforts d'ouverture de négociations en 2017, avec l'initiative Missions de bons offices, avaient rapidement été vains car les principaux alliés du gouvernement malien, France incluse, n'avaient pas considéré le dialogue et les négociations comme une option viable.⁴⁸ Au lieu de cela, ces acteurs n'avaient apporté qu'une réponse militaire aux groupes djihadistes. À cet effet, l'Opération Serval, menée par la France, qui avait brièvement repoussé les groupes djihadistes en janvier 2013, s'était transformée en Opération Barkhane un an plus tard et avait continué à lutter contre le terrorisme. En outre, l'Union européenne avait déployé des missions de formation des militaires maliens (2013) et de la police,

nouvelle constitution », 2023, consulté le 19/01/2023, <https://bit.ly/3CXcCRG>

47 International Crisis Group, « Parler aux djihadistes au centre du Mali : le dialogue est-il possible ? », 2019, consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3koo3fg>.

48 International Crisis Group, « Parler aux djihadistes au centre du Mali » ; John Irish, « Mali, France rule out talks with jihadists after attacks, » *Reuters*, 2017, consulté le 09/01/2023, <https://reut.rs/3XiTVzG>.

de la Garde nationale et de la gendarmerie (en 2015) pour leur permettre de relever les défis sécuritaires.⁴⁹

Globalement, la stratégie de stabilisation au Mali, menée par la France en raison de ses liens historiques avec le pays, était destinée à relever les défis de la sécurité, du développement et de la gouvernance. Cependant, comme l'ont montré les multiples initiatives en ce sens et plusieurs entretiens avec des représentants de gouvernements occidentaux, le besoin des donateurs d'un environnement sûr pour mettre en œuvre en toute sécurité des projets de développement impliquait effectivement que la priorité soit accordée à la sécurité, les efforts de développement étant reportés, souvent *sine die*, l'insécurité n'ayant pas diminué mais plutôt augmenté. De ce fait, l'Alliance Sahel, composée de plusieurs donateurs, a concentré son portefeuille massif de développement, estimé à environ 17 milliards \$ en 2018 (plusieurs fois le budget du Mali) sur des zones sûres, n'atteignant pas bon nombre de communautés marginalisées dans lesquelles étaient recrutés les groupes armés et dont les revendications servaient à asseoir leur légitimité.⁵⁰

Les réformes de la gouvernance n'ont par ailleurs été menées qu'à contre-cœur, en réalité au rythme permis par les autorités maliennes. Ainsi, au lieu de se concentrer sur la lutte contre la corruption généralisée et l'impunité de l'armée malienne, les donateurs occidentaux se sont repliés sur le développement des capacités, et donc concentrés sur des solutions techniques plutôt que sur des processus intenses de réformes politiques.⁵¹

Le Soutien des Donateurs à la Société Civile Durant la Crise

Les donateurs occidentaux se concentrant fortement sur les aspects sécuritaires et militaires au Mali, le soutien à la société civile n'était pas une priorité stratégique. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils n'ont pas investi massivement dans les groupes de la société civile, mais cela n'était clairement pas considéré comme un élément majeur de leurs efforts de stabilisation. Ainsi, d'après un représentant d'un ministère des affaires étrangères occidental, la véritable priorité d'ensemble des donateurs était « la stabilité, ou du moins la prévention de l'effondrement de l'État et de l'expansion de l'instabilité ». Ce même représentant avait noté que les donateurs souhaitaient aussi « soutenir la démocratisation, mais il ne s'agissait pas de l'objectif ultime ». Ce représentant précisait que « l'idée sous-jacente est qu'une démocratie saine, qui est un processus de long terme, rend la situation plus stable car [elle contribue à] mieux équilibrer les conflits » et que la société civile constituait le « pilier ultime de la démocratie ». Cependant, malgré la reconnaissance du lien entre démocratie et stabilité durable, ce donateur semblait considérer la démocratisation comme un processus de long terme, préférant se concentrer plus immédiatement sur les graves menaces sécuritaires telles que le terrorisme et l'effondrement de l'État. Finalement, il ne voyait donc pas la société civile comme un moyen de parvenir à la stabilisation.

49 International Crisis Group, « Réordonner les stratégies de stabilisation du Sahel », 2021, consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3KwQgLt>.

50 Alliance Sahel, « Rapport de résultats. 3 ans de l'Alliance Sahel », consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3kneRaY>.

51 Anna Schmauder, Guillaume Soto-Mayor and Delina Goxho, « Strategic Missteps: Learning from a Failed EU Sahel Strategy, » 2020, consulté le 01/12/2022, <https://bit.ly/3VFvjAJ>.

Il est intéressant de noter qu'un représentant d'un ministère du développement d'un pays occidental identifiait clairement que « le soutien à la société civile n'est pas un objectif en soi » mais qu'il est plutôt systématiquement associé à des secteurs spécifiques dont le ministère souhaite s'occuper. Cela s'explique par le fait que la société civile est considérée comme le « canal de distribution », ce qui est classique pour les programmes de développement. Cette logique pourrait aussi expliquer pourquoi il n'existe pas de stratégie politique dédiée au soutien à la société civile au Mali : les acteurs de la société civile sont largement envisagés sous le prisme des projets spécifiques auxquels ils peuvent contribuer, et non comme des forces politiques autonomes. En outre, même si le soutien à la société civile « n'était pas oublié, [il n'était] pas considéré comme une voie stratégique », car les ministères se concentrent sur une approche institutionnelle, par exemple en octroyant un soutien budgétaire destiné à améliorer les finances publiques du Mali.⁵²

Le soutien des donateurs occidentaux à la société civile existait avant le déclenchement de la crise en 2012. De 2010 à 2011, un Programme d'appui aux organisations de la société civile (PAOSC) avait été co-financé par plusieurs États membres de l'UE ainsi que par les États-Unis, le Canada et le Programme des Nations Unies pour le développement. Le PAOSC I avait fourni un soutien institutionnel et organisationnel aux organisations de tutelle de la société civile, notamment au FOSC. Son objectif était de rapprocher les organisations de la société civile pour améliorer la cohérence interne et les structures institutionnelles, renforcer la collaboration entre les acteurs de la société civile et promouvoir la représentation collective. Sur cette base, l'objectif du programme qui l'avait suivi, le PAOSC II, entre 2012 et 2017, avait été d'accroître l'implication de la société civile dans les politiques et programmes de développement du gouvernement malien afin que ces efforts répondent mieux aux besoins de la population et des groupes marginalisés. Effectivement, ces programmes ont eu un effet positif sur les capacités de dialogue politique et de consultation de certains acteurs de la société civile malienne. Cependant, des représentants de la société civile ont critiqué le fait que ce mécanisme de soutien excluait de nombreux groupes en prise avec les procédures et exigences administratives pour recevoir des financements.⁵³ Les groupes régionaux, locaux et de terrain ont été les plus particulièrement touchés.⁵⁴ Les donateurs eux-mêmes ainsi que les partenaires chargés de la mise en œuvre ont notamment critiqué le PAOSC II, « considéré comme trop disparate et ne montrant pas d'impact marqué dans les secteurs thématiques couverts »,⁵⁵ ce qui explique pourquoi son successeur proposé par l'Union européenne, appelé Harmonisation et innovation au bénéfice des initiatives de la société civile d'utilité sociale, a cherché à se concentrer davantage pour renforcer son impact dans certains secteurs thématiques.

52 Entretien avec un représentant d'un gouvernement occidental. [traduction libre]

53 Moussa Djiré, Djibril Sow, Kissima Gakou and Bakary Camara, « Assessing the EU's conflict prevention and Peacebuilding interventions in Mali, » *Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako*, 2017, consulté le 17/11/2022, <https://bit.ly/3BjhCj4>. This point was also mentioned in an interview with a representative of a civil society organization. Ce point avait également été mentionné dans un entretien avec un représentant d'une organisation de la société civile.

54 Gaudence Nyirabikali, « Opportunities and Challenges for Civil Society Contributions to Peacebuilding in Mali. »

55 Germany Trade & Invest, « Programme d'action annuel 2017 en faveur de la République du Mali, pour les thèmes : appui à la société civile et éducation, à financer sur le 11e Fonds européen de développement », consulté le 08/10/2022, <https://bit.ly/3BIRpA9>. [traduction libre]

Parallèlement à cet effort collectif, le déclenchement de la crise en 2012 avait également conduit les donateurs à commencer à lancer leurs propres programmes en faveur de la société civile, en se concentrant sur la sensibilisation citoyenne et la participation des jeunes, la cohésion sociale, la prévention de l'extrémisme violent et le soutien électoral. En janvier 2013, le Bureau des initiatives de transition de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID/OTI), par exemple, avait commencé « à travailler avec la société civile malienne et les organisations communautaires pour soutenir une participation large au processus démocratique et pour promouvoir l'amélioration de l'accès à des informations fiables sur la transition, y compris sur les négociations de paix en cours entre le gouvernement malien et les groupes armés du nord ». ⁵⁶ Ces programmes visaient généralement à améliorer les capacités de la société civile en matière de conseil, de réseau, de campagnes de sensibilisation citoyenne et à collaborer avec les acteurs du gouvernement. ⁵⁷ Plus spécifiquement, l'OTI de l'USAID avait créé une plateforme afin que les groupes et associations de jeunes puissent militer en faveur de la paix par le biais d'une plateforme de médias sociaux. ⁵⁸ En 2016, le ministère fédéral allemand des affaires étrangères et la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) avaient lancé un projet de soutien à la stabilisation et à la paix au Mali en se concentrant sur le renforcement des efforts du ministère malien de la réconciliation pour informer sur l'accord de paix et sa mise en œuvre. Ce projet impliquait aussi la formation d'organisations de la société civile afin de leur offrir une compréhension commune de l'accord de paix de 2015 et donc leur permettre de diffuser son contenu à un public plus large. ⁵⁹ Plus récemment, en 2018, ces mêmes donateurs ont mis en place un projet appelé *Donko ni Maaya* visant à utiliser l'effet de levier du rôle positif de la jeunesse comme agent du changement pour combattre l'extrémisme violent. Cet objectif doit être atteint en mettant en place des espaces culturels dans lesquels les jeunes Maliens peuvent participer à des activités pour exprimer leurs opinions sur des questions politiques et sociales. ⁶⁰

Outre les donateurs gouvernementaux, les organisations donatrices occidentales se concentrant spécifiquement sur la promotion de la démocratie et de la société civile et étant également financées par leurs gouvernements respectifs ont aussi été actives au Mali. Il s'agit notamment d'acteurs tels que les fondations politiques allemandes, la *National Endowment for Democracy* et l'*International Republican Institute* (IRI) aux États-Unis, et l'*Institute for Multiparty Democracy* (NIMD) aux Pays-Bas. Des organisations privées comme l'*Open Society Initiative for West Africa* (OSIWA) et la *Aga Khan Foundation* ont également apporté leur soutien à la société civile malienne, essentiellement sous la forme de projets, de formations et d'ateliers. Si certains de ces donateurs ont travaillé régulièrement au Mali au cours des dernières décennies,

56 USAID, « Mali 2013-2016, » consulté le 04/10/2022, <https://bit.ly/3UHwU7O>. [traduction libre]

57 USAID, « USAID Mali Civic Engagement Program (CEP), » 2021, consulté le 12/10/2022, <https://bit.ly/3YvRO-cu>.

58 USAID, « Youth Groups in Mali Spread Messages of Unity, » consulté le 14/11/2022, <https://bit.ly/3VDgAGy>.

59 Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique, « Formation des Formateurs à l'adresse des Organisations de la Société Civile sur l'utilisation du guide méthodologique de formation sur le contenu de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali », 2016, consulté le 07/11/2022, <https://bit.ly/3XZyJ2S>.

60 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, « Mali: Donko ni Maaya – Krisenprävention und Stärkung der sozialen Kohäsion durch die Förderung des Kultursektors, » 2022, consulté le 02/12/2022, <https://bit.ly/3VHdz8h>.

d'autres ont montré un regain d'intérêt à soutenir la société civile après la crise de 2012. Ainsi, la Fondation Friedrich Ebert est active au Mali depuis 1970 pour renforcer le « développement pluraliste, participatif et démocratique »⁶¹ du pays. Concernant le soutien à la société civile, la Fondation Friedrich Ebert a un long historique de coopération et de soutien aux syndicats, tels que les confédérations UNTM et CSTM.⁶² La Fondation Friedrich Ebert ainsi que le *National Democratic Institute* ont également soutenu la CCSC-PURN, qui a largement accompagné la mise en œuvre de l'accord de paix de 2015.⁶³ Les autres partenaires de la société civile sont des ONG, des think tanks et des médias.⁶⁴

Contrairement aux donateurs ayant une présence de longue date dans le pays, l'IRI, par exemple, a réouvert son bureau au Mali en 2013 pour se concentrer sur le soutien aux élections avec l'aide de la société civile, des partis politiques et des responsables traditionnels.⁶⁵ L'OSIWA a désigné le Mali comme pays prioritaire de sa stratégie entre 2014 et 2017, en raison de la crise de 2012. En 2013, l'OSIWA a commencé à travailler avec les acteurs de la société civile et des médias, en se concentrant sur les élections, et à plaider en faveur d'une réforme électorale et constitutionnelle.⁶⁶ La *Aga Khan Foundation* et le NIMD, ce dernier étant engagé au Mali depuis 2002 mais n'ayant ouvert un bureau qu'en 2018, ont facilité les forums de dialogue pour rapprocher les acteurs politiques et les groupes de la société civile.⁶⁷

Dans les entretiens menés pour cette étude, pratiquement tous les représentants des donateurs occidentaux étaient conscients de la diversité des acteurs de la société civile au Mali, qui représentent aussi des valeurs et opinions différentes de celles des Occidentaux, voire parfois totalement opposées. Certains représentants des donateurs avaient souligné le dilemme posé par le fait de ne travailler qu'avec des groupes de la société civile partageant les points de vue occidentaux mais n'étant pas représentatifs de la population malienne. Les personnes interrogées ont notamment mentionné les responsables religieux et traditionnels (ainsi que leurs associations), qui disposent généralement d'une forte légitimité dans (certaines portions de) la population malienne et sont considérés comme des acteurs efficaces de la société civile. Même si certains donateurs peuvent avoir des contacts réguliers avec ces acteurs, ils ne les soutiennent pas directement. Cependant, les donateurs ont collaboré avec certains responsables religieux et traditionnels pour certaines activités de stabilisation, telles que les programmes de médiation et de résolution des conflits. Le programme de consolidation de la paix, de stabilisation et de réconciliation de l'USAID, par exemple, « a animé une série d'ateliers qui permettaient des échanges entre des femmes religieuses et des jeunes afin de les aider à mieux se comprendre et à se mettre d'accord sur des modalités

61 Fondation Friedrich Ebert, « FES au Mali », consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3PdnGiB>.

62 Fondation Friedrich Ebert, « Partenaires », consulté le 07/12/2022, <https://bit.ly/3FB4hVw>.

63 Fondation Friedrich Ebert, « Stockender Friedensprozess in Mali, » 2019, consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3UIIdgf>.

64 Fondation Friedrich Ebert, « Partenaires ».

65 International Republican Institute, « Mali Overview, » consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3PcGylh>.

66 Open Society Initiative for West Africa, « Mali, » consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3Bh9sHW>.

67 Netherlands Institute for Multiparty Democracy, « NIMD Country Programme Mali, » consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3BjvkCn> ; Aga Khan Development Network, « Mali | Civil Society, » consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3FC86tR>.

de coopération pour contribuer à la prévention et à la lutte contre l'extrémisme violent et le conflit ». ⁶⁸ En outre, le programme organise des plateformes d'échanges entre associations citoyennes ainsi qu'entre responsables traditionnels et religieux sur la résolution des conflits locaux et les priorités de développement.

Il convient aussi de noter que les donateurs n'ont généralement pas soutenu les membres du M5-RFP. ⁶⁹ Selon un représentant des donateurs, cela s'explique en partie par le long partenariat de la communauté des donateurs avec IBK, contre lequel le mouvement mobilisait. En outre, un autre représentant des donateurs estimait qu'IBK avait été réélu en 2018 « non pas grâce à la fraude [mais] plus ou moins grâce à des élections transparentes », et qu'il est donc le président légitime. Du point de vue des donateurs, ne pas soutenir le mouvement M5-RFP était la façon de procéder la plus plausible, étant donné que les membres les plus bruyants de la société civile étaient pour le moins critiques à l'égard des gouvernements occidentaux, voire attisaient ouvertement des sentiments anti-occidentaux. Généralement, l'interconnectivité des acteurs et du paysage évolutif de la société civile a compliqué la tâche des donateurs consistant à identifier des acteurs ayant des objectifs et des stratégies réellement compatibles. Selon les termes d'un interlocuteur, l'écosystème de la société civile au Mali est un « maillage assez opaque ». ⁷⁰ Une fois que les donateurs ont identifié des organisations ayant des objectifs similaires aux leurs, ces groupes étaient « submergés de financements et les attentes à leur égard étaient fortes », avec peu de résultats tangibles, ⁷¹ comme le suggèrent l'évaluation du PAOSC II de l'UE et le recentrage en découlant sur des secteurs thématiques dans le projet qui lui avait succédé.

Généralement, outre la charge administrative nécessaire pour bénéficier du soutien mentionné ci-dessus, les représentants des groupes de la société civile malienne ont aussi critiqué la prépondérance de l'agenda des donateurs dans la mise en place et la sélection des projets. Au lieu de consulter d'abord la société civile, les donateurs ont souvent déjà fixé leurs priorités, qui sont ensuite très difficiles à changer. Un exemple mentionné à plusieurs reprises dans les entretiens était celui de la communauté internationale qui plaidait pour des élections après les coups d'État de 2020 et 2021. Même si la tenue d'élections est également importante pour la population et la société civile maliennes, beaucoup d'entre eux privilégiaient le renforcement de la sécurité. ⁷² En outre, les donateurs tendent à travailler avec de petits cercles fermés à Bamako, alors que les groupes de la société civile dans le nord et le centre du Mali avaient plus de difficultés à accéder à des financements. ⁷³ Cela tient sans doute à la précarité de la situation sécuritaire dans ces régions du pays. Les efforts de stabilisation civile de l'Allemagne, par exemple, étaient étroitement liés à la présence de la *Bundeswehr*, sans laquelle le gouvernement allemand n'aurait certainement pas été en mesure de s'engager dans le nord du Mali. ⁷⁴

68 USAID, « Mali Peacebuilding, Stabilization and Reconciliation (Mali PSR) », 2022, consulté le 08/02/2022, <https://bit.ly/3YwSTkn>. [traduction libre]

69 Il n'y avait qu'une seule exception, en raison d'une longue collaboration avec l'un des membres du M5-RFP.

70 Entretien avec un représentant d'un gouvernement donateur occidental. [traduction libre]

71 Entretien avec un représentant d'un gouvernement donateur occidental. [traduction libre]

72 Entretiens avec plusieurs représentants des organisations de la société civile. Voir aussi : Fondation Friedrich Ebert : « Mali-Mètre : Enquête d'opinion 'Que pensent les Malien(ne)s?' », 2022, consulté le 09/01/2023, <https://bit.ly/3ZqMiL>.

73 Entretiens avec plusieurs représentants d'organisations de la société civile et d'organisations donatrices.

74 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, « Promoting peace and stability in Mali », 2022, consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3jHANN0>.

Impact sur la Dynamique de Crise du Soutien des Donateurs aux Acteurs de la Société Civile

Au cours des dernières décennies, les donateurs occidentaux ont apporté un soutien conséquent aux acteurs de la société civile au Mali. La majorité des organisations de la société civile interrogées dans le cadre de cette étude ont affirmé que l'aide extérieure et la collaboration des donateurs leur avaient été bénéfiques. Plus spécifiquement, le financement a aidé ces groupes à mener leurs activités et à garantir une meilleure qualité de travail. Cependant, si le financement des donateurs a permis aux organisations de la société civile de fonctionner, la principale question dans cette partie est de savoir si ce soutien a contribué à mettre en œuvre l'accord de paix de 2015.

À cet effet, les efforts de renforcement des capacités des donateurs ont pu permettre aux groupes de la société civile d'exprimer de manière critique leurs préoccupations à l'égard du processus de paix au Mali. Une part importante de la société civile malienne, notamment le FOOSC, l'organisation de tutelle soutenue par l'UE, a fait part de ses critiques à l'égard de l'accord de paix de 2015. Plus concrètement, ils ont critiqué le fait que l'accord réduise le rôle de la société civile en matière de supervision du processus de mise en œuvre.⁷⁵ Cette indignation publique n'a toutefois pas conduit à une association forte des représentants de la société civile au processus de paix. Inversement, l'Observateur indépendant du processus de paix notait dans son rapport de décembre 2020 « que la société civile considère de plus en plus le CSA [Comité de suivi du processus de mise en œuvre] comme un 'club fermé' éloigné des réalités quotidiennes ».⁷⁶

Les donateurs ont fourni un soutien notable aux organisations de la société civile pour leur permettre de contribuer à la réussite de la mise en œuvre de l'accord de paix de 2015. Par exemple, la coalition de la société civile CCSC/PURN qui, après la cessation de son financement initial par la MINUSMA, a ensuite été financée par la *National Democratic Institute* et la Fondation Friedrich Ebert, cherchait à informer la population dans son ensemble sur l'accord de paix et à accompagner sa mise en œuvre.⁷⁷ À cet effet, le CCSC/PURN avait publié sur une base annuelle des rapports sur le processus de mise en œuvre, incluant des recommandations.

Cela étant, les efforts des donateurs pour aider les acteurs de la société civile à contribuer à l'accord de paix de 2015 ont été sérieusement limités par un certain nombre de facteurs. Tout d'abord, l'accord de paix a globalement manqué d'un soutien populaire, y compris de la part de plusieurs groupes de la société civile. En outre, la réticence des signataires à mettre en œuvre l'accord de paix a également considérablement réduit le

75 Naffet Keita, « Agreement for Peace and Reconciliation in Mali resulting from the Algiers process. Between euphoria and scepticism: traces of peace, » *Friedrich Ebert Foundation*, 2018, consulté le 09/12/2022, <https://bit.ly/3UFrdYg>; Center for Strategic & International Studies, « Why Mali Needs a New Peace Deal, » 2020, consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3uCKYFf>; ONU MINUSMA, « La MINUSMA et la Société Civile Engagées Pour Une Mise en œuvre inclusive de l'Accord Pour la Paix et la Réconciliation au Mali, » 2016, consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3FcYlAX>; Carter Center, « Rapport de l'Observateur indépendant, » 2018, consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3Fb8iIO>.

76 Carter Center, « Rapport de l'Observateur indépendant », 2020.

77 Bamako.com, « Forum de la société civile sur l'accord de paix : Les rideaux sont tombés sur une note de restitution », 2016, consulté le 8/12/2022, <https://bit.ly/3HJPEzI>; CCSC/PURN, « A propos de la CCSC-Purn », consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3YB4VZS>.

soutien des groupes de la société civile au processus de paix.⁷⁸ Cette absence de soutien populaire est devenue particulièrement manifeste lorsque le gouvernement malien a planifié un référendum portant sur des réformes constitutionnelles, que les donateurs considéraient aussi, globalement, comme cruciales pour la mise en œuvre de l'accord de paix.⁷⁹ D'une part, ces amendements visant à offrir aux communautés du nord une meilleure représentation dans les institutions étatiques avaient été anticipés et étaient donc conformes à l'accord de paix. D'autre part, ces amendements auraient permis à IBK de renforcer son pouvoir pour nommer un tiers des membres du Sénat, des acteurs supposés être nouvellement établis et représentant les acteurs locaux.⁸⁰ Un autre argument contre le référendum était le fait que l'instabilité de la situation sécuritaire aurait empêché les Maliens vivant dans des lieux peu sûrs de voter. Les protestations populaires découlant de l'initiative *Antè Abana*, 'Touche Pas à Ma Constitution,' organisées par des groupes politiques et de la société civile en 2017, avaient conduit à un report sine die du référendum.⁸¹ En outre, dans la ville de Gao dans le nord du Mali, les protestataires avaient manifesté en 2016 contre les nouvelles autorités intérimaires, dont la nomination était l'aboutissement d'un mécanisme de décentralisation prévu dans l'accord de paix.⁸² Tous ces exemples montrent l'absence de soutien populaire pour ces accords de paix, ce qui a finalement empêché leur mise en œuvre.⁸³

Deuxièmement, l'instabilité de la situation sécuritaire a sérieusement réduit la marge de manœuvre à la fois pour les donateurs et les groupes de la société civile. C'est la raison pour laquelle la majorité des activités soutenues par les donateurs au cours des dernières décennies étaient situées à Bamako. Cependant, en agissant ainsi, la priorité était accordée aux groupes de la société civile dans la capitale, empêchant d'agir avec des groupes d'autres régions du Mali, et réduisant davantage encore l'action des donateurs dans des régions déjà négligées au cours de l'histoire. En outre, la crise a aussi conduit les donateurs à modifier leurs priorités pour proposer des mesures humanitaires en réponse aux besoins urgents de la population.⁸⁴ En outre, certains groupes de la société civile ont eu des difficultés à mettre en œuvre leurs activités et n'ont pas pu développer leur propre agenda et leur propre plan stratégique.⁸⁵

78 Carter Center, « Mali Independent Observer: Little Progress in Implementing Peace Agreement in 2020, but Transition Offers New Opportunity, » 2020, <https://bit.ly/3uvP0zf>.

79 Par exemple, voir : German Federal Foreign Office, « Rede von Außenminister Heiko Maas vor dem Bundestag zur Debatte über die Verlängerung der deutschen Beteiligung an der UN-Mission MINUSMA, » 2019, consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3FyxIHZ> ; Max Planck Foundation for International Peace and the Rule of Law, « Support to the Constitutional Reform Process in Mali and Capacity Building for the Constitutional Court of Mali, » consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3iObN6u>.

80 France24, « Video: Thousands protest in Mali over constitutional reform, » 2017, consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3Fg8RXQ> ; Library of Congress, « Mali: Referendum on Constitutional Amendments Postponed, » 2017, consulté le 07/12/2022, <https://bit.ly/3uzXRje>.

81 Baba Danoko, « Mali's suspended constitutional review provides vital lessons, » *Institute for Security Studies*, 2017, consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3F9n3Cd>.

82 France24, « Gao protest turns deadly as Malian army opens fire, » 2016, consulté le 05/12/2022, <https://bit.ly/3HjkSyw>.

83 Baba Danoko, « Mali's suspended constitutional review provides vital lessons. » Comme cela a été souligné précédemment, l'absence de volonté politique des signataires pour mettre en œuvre cet accord de paix entrave fortement sa mise en œuvre.

84 Union européenne, « Mali – Feuille de route pour l'engagement avec la société civile 2014 – 2017 », 2020, consulté le 8/12/2022, <https://bit.ly/3Vzx3eV>.

85 Entretien avec un responsable d'un gouvernement occidental et entretien avec un représentant d'une organisation de la société civile.

Globalement, le soutien des donateurs aux organisations de la société civile a permis à ces acteurs d'entreprendre leurs activités. Cependant, il n'a pas contribué sensiblement à une mise en œuvre plus sérieuse des accords de paix de 2015, qui constituaient le cadre politique par le biais duquel les donateurs occidentaux cherchaient à réconcilier les groupes armés non-étatiques du Nord et le gouvernement malien. Inversement, une partie de la société civile malienne a mené, avec une efficacité relative, des manifestations *contre* la mise en pratique des dispositions en faveur de la paix. L'engagement des donateurs a en outre été limité par la gravité de la situation sécuritaire, marquée par l'augmentation de la violence, qui a continué sa trajectoire décroissante au cours des dernières années.

Le Soutien aux Acteurs de la Société Civile Aurait-il pu Faire une Plus Grande Différence ?

Comme souligné précédemment, l'approche de la crise au Mali par les donateurs occidentaux s'est concentrée sur la mise en œuvre de l'accord de paix de 2015. D'après ses dispositions, les priorités des donateurs portaient sur d'importantes réformes et l'inclusion des groupes armés non-étatiques du nord du Mali pour répondre aux griefs des communautés du nord. Les donateurs auraient-ils pu faire davantage levier sur l'aide à la société civile pour faire avancer davantage les dispositions des accords de paix ?

Globalement, les représentants des donateurs étaient unanimement d'avis qu'un soutien différent ou plus important à la société civile n'aurait finalement pas modifié le cours de la crise au Mali. Selon les termes d'un représentant d'un donateur occidental, « la société civile n'est pas la panacée pour tout ». Si cette affirmation est incontestable, elle ignore néanmoins le rôle puissant joué par les acteurs de la société civile dans le cas du Mali, même s'ils allaient à l'encontre de l'agenda des donateurs. Deux représentants de la société civile ont affirmé que si les groupes de la société civile avaient collectivement joué leur rôle de surveillance des acteurs nationaux et internationaux, la situation aurait pu s'améliorer. Plus spécifiquement, même si « les activités de conseil sont incluses dans tous les projets, en réalité, ces organisations ne sont pas préparées à faire un bon travail de contrôle de la gouvernance »⁸⁶. Si cette situation souligne la faiblesse des capacités à cet égard, l'absence de coordination entre les donateurs ainsi qu'entre les groupes de la société civile a contribué à une action fragmentée et à une absence de vision commune.⁸⁷

Il est important de noter qu'un financement supplémentaire des groupes de la société civile n'aurait probablement pas contribué à renforcer la cohésion face à ces défis, dans la mesure où le soutien des donateurs, qui avaient aussi souvent des opinions différentes, avait renforcé la concurrence entre les groupes de la société civile. En outre, aucun des représentants de la société civile interrogés estimait que les financements disponibles étaient insuffisants. Au contraire, ce dont les acteurs de la société civile avaient besoin de la part des donateurs, c'était de créer des synergies entre les différents groupes et de faciliter la coordination des actions. Si cela était au cœur des programmes

⁸⁶ Entretien avec un représentant d'une organisation de la société civile.

⁸⁷ Entretien avec un représentant d'une organisation de la société civile.

d'aide de certains donateurs, on peut se demander si davantage d'efforts en ce sens auraient permis d'améliorer considérablement l'action collective de la société civile au Mali, compte tenu de la grande diversité des opinions et des objectifs des acteurs de la société civile. Plus important encore, les efforts des donateurs pour structurer le paysage de la société civile malienne en créant deux organisations de tutelle différentes ont été largement contreproductifs, car le CNSC et le FOOSC, créés respectivement avec l'aide de l'USAID et de l'UE, étaient en concurrence pour la représentation de la société civile malienne. De ce fait, les doubles efforts des donateurs ont été davantage sources de tensions et de divisions que d'unification des différents groupes de la société civile.

Compte tenu de l'impopularité de l'accord de paix de 2015, les donateurs auraient pu envisager de renforcer leurs efforts pour créer le soutien nécessaire à sa mise en œuvre auprès des groupes de la société civile. À cet égard, il faut noter que les gouvernements occidentaux n'avaient pas plaidé pour une meilleure intégration des acteurs de la société civile dans les négociations de paix. En offrant à différents groupes de la société civile issus de différentes strates de la société malienne l'opportunité de contribuer significativement à l'accord de paix aurait pu permettre d'obtenir un soutien populaire. Au lieu de cela, seules quelques organisations alliées aux partis maliens ont été impliquées dans le processus de paix du pays. Cependant, ces acteurs de la société civile étaient simplement consultés et non autorisés à participer aux véritables négociations. Des groupes importants de la société civile représentant les communautés du nord ainsi que des responsables traditionnels jouant un rôle crucial au sein de ces communautés avaient également été exclus. Leur absence était peut-être due à la priorité de l'Algérie, qui menait les négociations, de les faire avancer rapidement pour restaurer la stabilité. Cette approche avait trouvé un large écho avec les priorités d'autres membres de l'équipe internationale de médiation composée, entre autres, de l'Union européenne (fortement dominée par la France), des États-Unis et de la MINUSMA.⁸⁸ Si cette approche est compréhensible compte tenu de la nécessité des négociateurs de lancer la dynamique, de recevoir le soutien des partis maliens et d'empêcher des affrontements plus violents, elle réduisait aussi fortement le rôle des acteurs de la société civile dans les négociations, et ne contribuait donc pas à renforcer leur assentiment.

Si cela met en lumière de potentielles opportunités que les donateurs occidentaux auraient pu davantage mettre à profit, ceux-ci ont globalement été confrontés à différents défis dans leur collaboration avec les groupes de la société civile. Tout d'abord, certains acteurs semblent avoir perdu l'espoir d'un véritable changement politique tandis qu'un engagement intrinsèque dans le processus de paix leur faisait défaut. Selon un représentant de la société civile, les organisations professionnalisées de la société civile « ont très vite abandonné » en raison de la perspective limitée de succès de rendre le gouvernement malien responsable, ce qui est aussi le résultat d'une absence de coordination et d'action commune entre les acteurs de la société civile. En outre, deux représentants des donateurs et un représentant de la société civile ont souligné la difficulté à faire la distinction entre les acteurs intrinsèquement intéressés

88 International Crisis Group, « Mali: Last Change in Algiers », 2014, consulté le 07/12/2022, <https://bit.ly/3Bh-fuZ6> [synthèse en français : « Mali : dernière chance à Alger », consulté le 17/02/2023, <https://bit.ly/3KuOs-mm>] ; International Crisis Group, « Mali : la paix à marche forcée ? », 2015, consulté le 08/12/2022, <https://bit.ly/3PcP9B4>.

par le processus de paix et ceux cherchant uniquement à profiter du financement des donateurs.

Deuxièmement, dans un contexte divisé avec une telle richesse et diversité de la société civile comme au Mali, il est difficile de choisir des partenaires légitimes et efficaces compatibles avec les objectifs de stabilisation des donateurs. Dans ce cas précis, cela s'explique par les connexions entre de nombreux acteurs de la société civile et des groupes politiques et religieux qui ont souvent été pour le moins ambigus à l'égard de l'agenda de la stabilisation pro-démocratique des donateurs occidentaux. Cependant, par le passé, ce sont ces groupes qui avaient été les plus efficaces pour parvenir à leurs objectifs, et plus récemment le M5-RFP. Dans sa réflexion sur ce défi, un représentant d'une organisation donatrice s'était ouvertement interrogé sur l'impact du soutien à une « association artificiellement construite, pendant trois ans, lorsque la référence des valeurs de ces personnes ne peut pas être influencée », dans la mesure où bon nombre des partenaires de la société civile des donateurs n'a pas de légitimité aux yeux de la population malienne dans son ensemble. De la même manière, un autre représentant des donateurs s'interrogeait : « Dans quelle mesure sommes-nous prêts à [transiger sur nos valeurs] lorsque nous souhaitons promouvoir les intérêts de la population malienne ? », soulignant le dilemme de la conciliation des intérêts locaux et des objectifs des donateurs.

Enfin, les gouvernements occidentaux ne devraient pas être surpris qu'une partie significative de la société malienne ne soutienne pas leur direction politique, dans la mesure où les donateurs ont fondamentalement méprisé certains griefs légitimes en se liant à un gouvernement corrompu et passif, accusé par exemple de détourner les fonds publics et de ne pas fournir les services fondamentaux, privilégiant les objectifs sécuritaires de court terme.

Implications

Globalement, cette étude de cas au Mali fournit trois conclusions principales sur la question d'ensemble de cette étude :

1. Les groupes de la société civile ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs que les donateurs et peuvent même être catégoriquement opposés à leurs priorités. Au Mali, les acteurs les plus efficaces de la société civile ne partagent majoritairement pas l'approche de la stabilisation des donateurs. Au cours de la dernière décennie, le mouvement de la société civile ayant connu le plus grand succès est le M5-RFP, dans lequel des groupes de la société civile tels qu'EMK, qui avait aussi mobilisé des sentiments anti-français, ont joué un rôle important.
2. Des attentes excessives concernant l'efficacité des efforts militaires et sécuritaires pour contrecarrer la violence des extrémistes peuvent donner l'impression qu'il n'est pas nécessaire de prendre en compte les intérêts des populations défavorisées, ce qui réduit le potentiel des acteurs de la société civile d'y contribuer. Cela renforce la probabilité que les activités dans le domaine du soutien à la société civile manquent de direction stratégique et n'aient pas d'incidence sur la dynamique de la crise.

3. Les efforts des donateurs peuvent avoir un impact négatif sur l'efficacité des groupes de la société civile. Dans le cas du Mali, le financement par les donateurs a non seulement conduit au développement de ce qu'on pourrait appeler un « marché des ONG », sur lequel certaines organisations sont surtout intéressées par les ressources financières, mais aussi encouragé la concurrence et les tensions entre les groupes de la société civile contribuant à empêcher une action plus collective et plus efficace. En outre, les efforts des donateurs pour rassembler les groupes de la société civile dans des organisations de tutelle ont à la fois exacerbé cette concurrence mais aussi permis au gouvernement malien de mieux contrôler certaines franges de la société civile. Cette situation a largement profité aux élites professionnalisées des ONG dirigeant ces groupes de tutelle qui, si elles facilitent sans doute le déboursement des fonds par les donateurs, ont finalement nuit à la capacité des efforts d'améliorer l'intégration politique.

Global Public Policy Institute (GPPi)

Reinhardtstr. 7, 10117 Berlin, Allemagne

Téléphone +49 30 275 959 75-0

Fax +49 30 275 959 75-99

gppi@gppi.net

gppi.net