OCGS

Observatoire Citoyen sur la Gouvernance et la Sécurité

Quelle Constitution pour le Mali ?

SEPTEMBRE 2022

NOTE D'ANALYSE CITOYENNE

La force de proposition des forces vives de la nation, à une période cruciale de la vie publique, est indispensable à la définition d'une base solide du contrat social. Aujourd'hui, plus que jamais, le Mali a besoin d'être rebâti sur un soubassement « co-construit ». La présente note d'analyse, issue d'un processus fortement participatif mettant en lumière les points de vue, les aspirations ainsi que les recommandations de centaines de Maliennes et de Maliens, pourrait être utile afin de donner du sens au processus de refondation engagé par les autorités maliennes.

Les réformes constitutionnelles et le renouveau du modèle d'État constituent une réflexion qui présente au moins deux perspectives différentes, selon que l'on se place du point de vue juridique ou socio-historique. La première est bien connue des juristes, qui y ont ouvert divers chantiers via le droit constitutionnel, le droit des collectivités territoriales, etc... L'autre perspective, celle qui porte sur la dimension sociologique et historique de l'espace et du pouvoir, en revanche, demeure mal connue à bien des égards, pour ne pas dire insuffisamment interrogée. Voilà qui suffirait à justifier une telle réflexion et ce processus de prise en compte des attentes des citoyens dans le cadre de la révision ou de l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

Le présent rapport est le fruit des échanges au cours des conversations citoyennes, de l'analyse de la situation politique et sociale du pays ainsi que du cadre de réflexion sur la refondation organisé avec l'appui financier de l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD).

L'édition de cette note a été réalisée avec le soutien financier de la Friedrich-Ebert-Stiftung/Mali. Son contenu relève de la seule responsabilité des auteurs et ne reflète pas nécessairement les opinions de la Friedrich-Ebert-Stiftung/Mali.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Netherlands Institute for Multiparty Democracy

SIGLES ET ABREVIATIONS

AIGE : Autorité indépendante de gestion des élections

ANR : Assises nationales de la refondation

APR : Accord pour la paix et la réconciliation nationale (APR), issu du processus d'Alger

ATT : Amadou Toumani Touré

CARI : Comité d'appui aux réformes institutionnelles

CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CMA **:** Coordination des mouvements de l'Azawad

CMLN : Comité militaire de libération nationale

CNRDRE : Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État

CNT : Conseil national de transition

CNSP : Comité national pour le salut du peuple

COS : Comité d'orientation stratégique

CTSP : Comité de transition pour le salut du peuple

DDR : Désarmement – Démobilisation – Réintégration/Réinsertion

DNI : Dialogue national inclusif

FES : Friedrich-Ebert-Stiftung

IBK : Ibrahim Boubacar Keïta

M5-RFP : Mouvement du 5 juin – Rassemblement des forces patriotiques

OCGS : Observatoire citoyen sur la Gouvernance et la Sécurité

Résumé exécutif

- Au Mali, le chronogramme de la transition, qui prévoit notamment l'organisation d'une élection présidentielle en 2024 et un référendum constitutionnel en mars 2023, a été rendu public en juin 2022. La publication de ce chronogramme s'inscrit dans un calendrier avec assez d'actions à mener sur une période de 24 mois. L'accord autour de ce calendrier a été obtenu à la suite d'âpres négociations entre les autorités maliennes et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le gouvernement malien avait déjà promulgué un décret, début juin, qui fixe l'échéance de la transition à mars 2024. Ensuite, en juin dernier, le Président de la Transition a acté la mise en place d'un "comité d'experts" chargé de l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

- Les membres de la commission de rédaction de la nouvelle Constitution (CRNC), nommés par décret, ont été installés le 12 juillet 2022. Un délai[1] de deux mois leur a été accordé pour élaborer un avant-projet de texte. Cette nouvelle Constitution sera soumise au vote, lors d'un référendum prévu le 19 mars 2023. La mise en place du comité d'experts ouvre ainsi la série d'actions à mener d'ici la prochaine élection présidentielle avec de nombreuses incertitudes. Le référendum, prévu après l'adoption du projet de Constitution par le Conseil national de transition (CNT), se déroulera avec en toile de fond une situation sécuritaire fortement dégradée et un environnement sociopolitique polarisé.

- L'actuelle Constitution malienne a subi plusieurs tentatives de révision qui n'ont pas abouti. Après l'échec du Président Alpha Oumar Konaré en 2000 et celui d'Amadou Toumani Touré en 2011, renversé par un putsch avant la soumission du projet au référendum, la réforme envisagée en 2017 par Ibrahim Boubacar Keita était une énième tentative. A l'époque, ce projet a fait l'objet d'un rejet massif de la part d'une partie de la classe politique et de la société civile réunie au sein de la plateforme An tè Abana - Touche pas à ma Constitution. Les Assises nationales de la refondation (ANR), tenues fin décembre 2021, ont recommandé l'élaboration d'une nouvelle Constitution censée mettre en avant les fondements d'un nouveau Mali (« Mali Kura » en bamanankan).

- Si la nécessité de la révision de la Constitution malienne du 25 février 1992 est établie depuis plusieurs décennies, les obstacles et les défis pour l'élaboration d'une nouvelle loi fondamentale ne sont pas des moindres. Entre l'instabilité sécuritaire, caractérisée par la persistance de la menace de l'extrémisme violent et l'absence d'emprise des pouvoirs publics sur de nombreuses parties du territoire, la seule tenue d'un référendum semble relever d'une gageure. Dans ces conditions, il convient d'appréhender les défis afin de contenir les risques d'un nouveau glissement du calendrier transitoire.

- Au risque de rappeler une évidence, la situation sécuritaire ne s'est guère améliorée au Mali. L'année 2022 a été marquée par un nombre important d'attaques attribuées ou revendiquées par les groupes extremistes violents,

[1] *Ce délai est arrivé à échéance le 12 septembre 2022. Le 27 septembre, un décret publié au Journal officiel prorogé l'a prorogé jusqu'au 31 octobre 2022.*

mais aussi des assassinats ciblés à l'encontre de chefs coutumiers, d'élus locaux ou de représentants de l'État. Les attaques aux engins explosifs improvisés, embuscades contre les forces nationales et étrangères demeurent courantes. Plus de 900 personnes (donner la source en note de bas de page, Acled parle de plus de 2000 personnes pour tout le Sahel) (militaires et civils) ont péri dans les attaques et explosions depuis le début de l'année. Les violences dans la région de Ménaka, par exemple, se sont soldées, depuis le début de l'année, par de sanglants affrontements, près de la frontière avec le Niger.

- Dans ce contexte, difficile de mettre en œuvre certaines dispositions majeures de l'Accord pour la paix et le DDR, ou même le redéploiement de l'administration.
- Les autorités maliennes et leurs partenaires doivent sécuriser les opérations référendaires d'ici moins de six mois, alors qu'elles sont absentes dans de nombreuses localités au Nord et au Centre du pays.
- Dans un tel contexte, En fin de compte, pour réussir le pari de l'élaboration d'une nouvelle constitution engagée par les autorités de transition, deux réflexions s'imposent. D'abord, la dégradation de l'environnement sécuritaire pourrait faire planer une menace certaine sur la possibilité d'organiser un référendum sur l'ensemble du territoire. Ensuite, se pose la question de la légitimité juridique des autorités de la transition, notamment les membres du Conseil national de transition (CNT) – à qui la cour constitutionnelle a dénié la qualité de députés – pour procéder à une révision constitutionnelle ou encore à élaborer une nouvelle Constitution.
- Dans tous les cas, il est nécessaire de garder le cap de la dynamique politique d'implication des populations dans le cadre des différentes réformes, notamment constitutionnelles, pour un meilleur respect des règles de fonctionnement et d'administration de l'État de droit.

A propos de l'Observatoire

L'Observatoire citoyen sur la gouvernance et la sécurité (OCGS) est une organisation apolitique à but non lucratif, créée le 03 février 2020 à Bamako suivant la loi N° 04 – 038 du 05 août 2004. Il s'inscrit dans la dynamique des nouvelles générations de « Think Tank » par la recherche, l'analyse et l'action. L'OCGS entend contribuer à la promotion de la bonne gouvernance et au renforcement de la sécurité humaine au Mali et au Sahel. Fonctionnant comme un dispositif de coordination et de production de connaissances, de suivi et de plaidoyer en matière de gouvernance et de sécurité humaine, il porte à l'attention des acteurs locaux, nationaux et internationaux des analyses sur les grandes tendances et dynamiques.

Introduction

A quelques mois du référendum constitutionnel, prévu le 19 mars 2023, le processus d'élaboration d'une nouvelle Constitution a été mis en branle. La Commission de rédaction de la nouvelle constitution (CRNC)[2], composée de spécialistes du droit, de sociologues, d'historiens, d'acteurs de la société civile, a la mission de soumettre un avant-projet de Constitution dans un délai fixé au 31 octobre 2022. Dans l'attente de cette proposition, les débats semblent pour le moment figés sur la possibilité ou pas d'une démarche constitutionnelle.

En 2012, l'effondrement du régime d'Amadou Toumani Touré, sous l'effet mécanique de la rébellion indépendantiste au Nord et du putsch opéré par l'armée, installe le Mali dans une crise. Au-delà de ses manifestations sur le plan sécuritaire, institutionnel ou humanitaire, celle-ci trouve ses racines, en partie, dans la fragilité du système politique et administratif du pays longtemps considéré comme un « donor darling démocratique »[3] des partenaires techniques et financiers.

> *Plus que tout, le basculement du pouvoir était révélateur de nombreux dysfonctionnements dans l'architecture politico-institutionnelle, et qui sont devenus au fil des années une des préoccupations majeures.*

C'est conscient de ces insuffisances que, dès 1999, le Président Alpha Oumar Konaré, jugeant nécessaire d'apporter des ajustements à la pratique institutionnelle et démocratique dans le pays, avait mis en train un processus de réformes qu'il n'a pu mener à son terme. En 2011, son successeur Amadou Toumani Touré, à son tour, a lancé un vaste chantier de réformes politiques et institutionnelles : d'abord sous l'égide d'un groupe de réflexions sur la consolidation de la démocratie au Mali, puis à travers un Comité d'appui aux réformes institutionnelles (CARI). Ce processus devait aboutir à la révision de la Constitution du 25 février 1992, l'édiction de nouvelles lois et la modification d'une trentaine de textes législatifs et réglementaires. Pour le Président Touré, les réformes adoptées par l'Assemblée nationale étaient non seulement utiles, mais aussi essentielles pour la jeune démocratie qui, comme toute autre œuvre humaine, a besoin des retouches de perfectionnement. La chute de son régime n'a pas permis d'opérer certaines de ces réformes, comme la révision de la Constitution dont le projet avait déjà été adopté en août 2011.

Quatre ans après son accession au pouvoir, Ibrahim Boubacar Keïta propose, en 2017, un projet de réforme de la Constitution suspendu sous la pression des multiples manifestations – émaillées parfois de violences– de la plateforme An tè Abana – Touche pas à ma Constitution et après une médiation menée par

[2] *Dirigée par le professeur Fousseyni Samaké, ancien Secrétaire général de la présidence de la République, la Commission a adressé a saisi par des lettres les partis politiques, organisations et associations de la société civile afin de recevoir par écrit leurs contributions. Elle avance les chiffres de 10 000 contributions recueillies.*

[3] *BERGAMASCHI, Isaline, 2014, « The fall of a donor darling: the role of aid in Mali's crisis », The Journal of Modern African Studies, 53 (3), pp.347-378*

les « familles fondatrices » de Bamako et les religieux. Si pour le gouvernement la révision répondait à un besoin de corriger les lacunes dans la Constitution et de prendre en compte les réformes prévues par l'Accord pour la paix et la réconciliation signé avec les groupes armés du Nord, l'opposition dénonçait aussi bien le contenu que le calendrier[4]. En 2019, le Dialogue national inclusif (DNI)[5] a recommandé notamment, dans le sens d'une approche inclusive pour recueillir l'adhésion d'une grande majorité, l'organisation d'un référendum pour la révision de la Constitution du 25 février 1992.

> *Avec la crise multidimensionnelle que le pays connaît depuis 2012, exacerbée par les défis politiques, notamment la rupture de l'ordre constitutionnel intervenue en août 2020, de nombreuses voix au sein de la classe politique et de la société civile réclament le renouveau de la gouvernance.*

Les citoyens aspirent à l'amélioration de la qualité des services publics, notamment dans les secteurs sensibles comme la justice, l'éducation et la santé. Cette liste d'aspirations n'est pas limitative. Les communautés au Mali et leurs compatriotes établis à l'étranger exigent un développement harmonieux du pays et l'amélioration de leurs conditions de vie au quotidien.

Ainsi, au lendemain d'une période de troubles et de tensions durant tout le premier semestre 2020, des journées de concertations nationales ont été organisées, les 10, 11 et 12 septembre 2020 à Bamako. Dans l'ensemble, les perspectives dégagées par la Feuille de route, adoptée à cette occasion, visaient à refonder les politiques publiques et à procéder aux réformes qui peuvent permettre de consolider la démocratie et améliorer la gouvernance. Les réformes politiques et institutionnelles majeures demandées devraient contribuer à jeter les bases de la nécessaire refondation de l'État du Mali. Il s'agissait, à travers une volonté politique forte, de faire de la transition l'occasion d'une remise à plat des mécanismes de gouvernance au Mali.

A la suite d'une première phase de la transition marquée par la recherche de consensus politique autour des réformes à travers la création d'un Comité d'orientation stratégique (COS), les autorités ont opté, en juin 2021, pour l'organisation d'Assises nationales dites de la refondation. Celles-ci ont été une occasion supplémentaire pour la société civile et les partis politiques de faire des observations et de formuler des recommandations sur le renouveau politico-institutionnel du pays.

Le discours officiel de légitimation a consisté à présenter les ANR[6] comme venant en réponse à la déliquescence de l'État, avec comme démarche d'impliquer les « forces vives de la nation » pour éviter de prendre des décisions politiques qui seraient imposées d'en haut. Selon le constat le plus partagé, le manque de

[4] *Les opposants avaient expliqué que la révision constituerait une violation de l'article 118 de la Constitution, qui l'interdit en cas d'atteinte à l'intégrité territoriale. Ils avaient mis en avant l'absence de l'État malien à Kidal et dans certaines localités des régions du centre du Mali. Face à cet argumentaire, la Cour constitutionnelle avait qualifié l'insécurité de « résiduelle ».*
[5] *Il avait été préconisé par un Accord politique de gouvernance (2019) entre le Premier ministre d'alors, Boubou Cissé, et des acteurs de la société civile, de certains partis politiques de l'opposition. Cet Accord est intervenu dans un contexte marqué par des tensions liées à la réélection d'IBK pour un second mandat et le départ très mouvementé de son prédécesseur Soumeylou Boubeye Maïga.*
[6] *Elles ont été boycottées par une partie de la classe politique, qui n'en voyaient pas l'utilité sauf celle de servir de moyen pour le gouvernement de transition de proroger la transition en violation des engagements pris quant au respect de la durée de celle-ci. Une absence qui a entaché le caractère inclusif, selon certains observateurs estimant que les ANR auraient pu davantage servir de base pour la refondation si les autorités avaient pu convaincre les acteurs politiques et les deux coalitions signataires de l'APR (Coordination des mouvements de l'Azawad, Plateforme).*

concertation et d'association a creusé insidieusement le fossé entre l'État et les citoyens. Il reste que ces Assises ont débouché sur une collection de résolutions, incantatoires, sans aucune piste sur la façon de les réaliser.

> *Parmi les propositions jugées intéressantes, figure celle relative à l'élaboration d'une nouvelle Constitution prévue pour être l'acte majeur de la refondation de l'État et de la démocratie.*

Pour ouvrir le débat sur cette problématique, il est utile de faire un bref survol de l'histoire constitutionnelle de la République du Mali. Ensuite, il importe d'aborder les tentatives de modification de la Constitution actuelle au niveau de leur contenu et des obstacles qu'elles n'ont pu franchir. Ce débat doit être élargi à une question, délicate dans le contexte malien actuel, relative à la possibilité même d'élaborer une nouvelle Constitution au regard de l'ordre juridique, politique, sécuritaire et social qui prévaut dans le pays.

Les Constitutions et autres actes constitutionnels au Mali : défis et limites

Depuis la proclamation de l'indépendance, la République du Mali a connu trois Constitutions proprement dites et plusieurs actes constitutionnels. Au Mali, comme ailleurs en Afrique francophone, l'un des reproches les plus récurrents formulés à l'encontre des lois fondamentales à l'époque, dans le cadre du processus de formation et de construction de l'État, est particulièrement l'adoption *« de la forme républicaine du gouvernement à l'instar de l'ancienne puissance coloniale [...] avec les mêmes attributs et le même régime semi-parlementaire et semi-présidentiel »*[7]. Il est ainsi fait aux dirigeants le procès de l'absence de réflexions sur la nature, les bases et les valeurs sur lesquelles devait se construire le nouvel État.

Les différentes Constitutions ont donné au Mali un régime parlementaire moniste quelque peu particularisé par la primauté assumée d'un parti unique de fait (1ère République), un régime présidentiel avec un parti unique de droit (2ème République) et un régime semi-présidentiel fondé sur le multipartisme intégral (3ème République). Les autres actes constitutionnels renvoient à des régimes d'exception.

[7] *SOW, Abdoulaye S., 2008, L'État démocratique républicain : la problématique de construction au Mali, Paris, Grandvaux, 455 p.*

Avec la Constitution du 25 février 1992, le Mali est aujourd'hui une République indépendante, démocratique, indivisible, laïque et sociale (article 25 de la Constitution). Il applique le régime représentatif, puisque la souveraineté nationale appartient au peuple tout entier qui l'exerce par ses représentants et par voie de référendum. Aucune fraction du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice (article 26). Ce texte constitutionnel a presque mis les autres institutions sous la coupe réglée du Président de la République, liant ainsi plus la réussite du projet démocratique à la volonté de ce dernier plus qu'au jeu institutionnel. Ce qui a attiré l'attention des observateurs, dès le début, qui ont même qualifié la 3e République de « régime parlementaire rationalisé » où l'exécutif prime sur le parlement. Une preuve éloquente de la concentration des pouvoirs entre les mains du Président de la République : il peut prononcer la dissolution de l'Assemblée, obtenir la démission du Premier ministre qu'il a nommé, nommer le président de la Cour suprême, désigner trois des neuf conseillers de la Cour constitutionnelle[8].

> *Très vite, les limites du mécanisme légalo-institutionnel à gérer des crises pacifiquement sont apparues lorsque le Président Konaré s'est retrouvé sous la pression de la rue qui a poussé à la démission deux premiers ministres.*

Les Constitutions et autres actes constitutionnels au Mali

- La Constitution du 22 septembre 1960 qui est l'acte fondateur de la 1ère République (1960-1968) ;
- La Constitution du 2 juin 1974 qui est l'acte fondateur de la 2ème République (1978-1991) ;
- La Constitution du 25 février 1992 qui est l'acte fondateur de la 3ème République et qui est actuellement en vigueur.

On dénombre les actes constitutionnels suivants :

- L'Ordonnance n°1/ CMLN du 28 novembre 1968 portant organisation des pouvoirs publics ayant suspendu la Constitution du 22 septembre 1960 à la suite du coup d'État du 19 novembre 1968 ;
- L'Acte fondamental n°1/ CTSP du 31 mars 1991 pris à la suite de la Révolution démocratique du 26 mars, qui a mis fin à la 2ème République et suspendu la Constitution du 2 juin 1974 ;
- L'Acte fondamental n°1/CNRDRE de mars 2012 pris à la suite du coup d'État du 22 mars 2012, qui a renversé le Président Amadou Toumani Touré et suspendu un moment la Constitution du 25 février 1992 ;
- L'Accord-cadre de mise en œuvre de l'engagement solennel du 1er avril 2012, qui a signé le retour à la normalité constitutionnelle et rétabli la Constitution du 25 février 1992 ;
- La proclamation du Comité national pour le salut du peuple (CNSP), qui a constaté la démission du président Ibrahim Boubacar Keïta et de son gouvernement et la dissolution de l'Assemblée nationale et s'est autoproclamé organe dirigeant de l'État ;
- La Charte de la transition en date du 1er octobre 2020 qui maintient en vigueur et complète la Constitution du 25 février 1992.

[8] *CERDES, 1995, Le processus démocratique malien de 1960 à nos jours, Bamako, Éditions Donniya, pp.132-133.*

Le Mali est une République démocratique dans la mesure où les partis concourent à l'expression du suffrage, se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la loi (article 28). Le fondement de tout pouvoir au Mali réside dans la Constitution. Comme l'ont démontré les nombreuses tentatives de révision constitutionnelle, la Constitution actuelle connaît certaines limites. C'est dans cette perspective qu'il avait été mis en place un cadre de réflexions de réformes institutionnelles qui devait aboutir à un référendum en 2011. Ces réflexions portaient, entre autres, sur un certain nombre d'insuffisances et de dysfonctionnements. Il s'agit, notamment, de la réduction des institutions qui ne répondaient pas aux aspirations du peuple, la protection des libertés publiques, la libéralisation des médias d'État, un meilleur accès et contrôle des activités judiciaires au-delà des seuls magistrats à travers le Conseil supérieur de la magistrature.

Ensuite, les ruptures successives de l'ordre constitutionnel montrent une certaine incapacité à assumer le modèle démocratique dans lequel le pays évolue : l'absence de mécanisme endogène de démocratie principalement. Depuis 2012, les ruptures de l'ordre constitutionnel sont devenues un moyen d'accéder au pouvoir. La Constitution a résisté en 2012 avec l'appui de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). En 2020, elle n'a pas été suspendue mais complétée par la Charte pour la période de transition.

Leçons de l'échec des nombreuses tentatives de modification de l'actuelle Constitution

Depuis la fin des années 90, les présidents passent mais les ambitions de réformes constitutionnelles demeurent, parce qu'une large frange de la classe politique continuait à y voir le passage obligé vers la consolidation du système démocratique du Mali. En revanche, aucun n'a envisagé l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Malheureusement, aucune de ces tentatives n'a abouti : soit à cause de la forte mobilisation populaire qui y a fait renoncer, soit à cause d'un coup d'État qui en a interrompu le processus.

> *Les tentatives de révision de la Constitution, depuis 1999, ont porté sur des réaménagements concernant l'organisation et le fonctionnement des institutions, l'exercice du droit de suffrage, le régime des droits et libertés et celui de la révision constitutionnelle.*

Elles ont toutes conservé le régime semi-présidentiel. Aussi, des réaménagements devaient-ils porter sur les conditions d'éligibilité du Président de la République, la définition de ses pouvoirs propres et ses relations avec le gouvernement.

De nouvelles règles étaient envisagées pour la rationalisation du travail parlementaire. Une plus grande latitude était donnée pour le choix du mode d'élection des députés. Une meilleure assise juridique était donnée aux mesures de discrimination positive favorisant l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. La Cour constitutionnelle devait être réorganisée par rapport à ses attributions, au mode de désignation de ses membres, à la nature et la durée de leur mandat. Le Conseil économique, social et culturel devait voir ses attributions et ses modalités de fonctionnement réaménagées. Le Haut Conseil des collectivités était généralement supprimé ou maintenu avec des attributions réduites.

Cependant, deux institutions devraient voir le jour : le Sénat et la Cour des comptes. Avec la première institution, le parlement devenait bicaméral à travers la création d'une seconde chambre. La Cour des comptes ferait son apparition à côté de la Cour suprême. Quant à l'exercice du droit de suffrage, une nouvelle assise juridique était donnée aux candidatures indépendantes avec l'inscription du droit des groupements politiques à concourir avec les partis politiques à l'expression du suffrage. Il était prévu aussi un réaménagement des délais et du calendrier des élections présidentielles. La révision de la Constitution devait faire l'objet d'un nouveau régime qui ne maintient obligatoire le recours au référendum que lorsque le projet ou la proposition de révision concerne la durée ou la limitation du nombre de mandats du Président de la République. Elle devait toucher notamment la Cour suprême, la protection de l'exercice des droits et libertés, la régulation de l'audiovisuel, le préambule et la question de la langue officielle.

- En 1999, des concertations régionales avaient abouti à l'adoption d'une loi portant révision de la Constitution par l'Assemblée nationale. Mais le projet de révision avait été abandonné par le Président Konaré après un arrêt de la Cour constitutionnelle expliquant que la mouture publiée dans le Journal officiel était différente, en certains points, de celle adoptée par l'Assemblée nationale.
- En 2008, le Président Touré, à l'entame de son second mandat, a mis en place un groupe de réflexions sur la consolidation de la démocratie au Mali et le renforcement de l'État de droit. Au dernier trimestre de la même année, celui-ci lui a rendu un rapport avec plus de 300 recommandations, la mise en œuvre de certaines nécessitant la révision de la Constitution. En 2009, le groupe a été constitué en comité d'experts chargé de la mise en œuvre des réformes nécessaires identifiées. Ainsi, le processus a abouti à l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'une loi portant révision de la Constitution, en août 2011. Le référendum pour l'adoption définitive était prévu en même temps que l'élection présidentielle de la mi-2012. Le coup d'État du 22 mars n'a pas permis au processus d'aboutir.
- En 2017, le président Keïta a émis la volonté de procéder à une réforme de l'État pour corriger les insuffisances. Cette volonté s'est mêlée à la nécessité de mise en œuvre, selon le gouvernement, de certains engagements qui découlent de l'Accord pour la paix et la réconciliation (APR), issu du processus d'Alger. Ainsi, l'Assemblée nationale du Mali a adopté, le 3 juin 2017, une loi portant révision de la Constitution. Le projet avait fait l'objet de vives contestations menées par An tè Abana, principalement à Bamako, amenant le président IBK à l'abandonner après une médiation des leaders religieux et des autorités coutumières.

Ainsi, dans un projet, la Cour suprême devait laisser la place à une Cour de cassation, un Conseil d'État et une Cour des comptes. Dans un autre, elle ne devait comporter que la Section judiciaire et la Section administrative. En lieu et place de l'actuelle Section des Comptes, une Cour des comptes devait être créée.

Certains projets ont retenu un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception ouvert à toute partie à un procès. D'autres initiatives intégraient la référence à la Charte de Kurukan Fuga dans le préambule et accordaient une place à la chefferie traditionnelle en tant qu'autorité morale dépositaire des us et coutumes de la société. Un autre projet a retenu, en plus du français, des langues nationales comme langues d'expression officielle. Enfin, un dernier a fait une large place à la décentralisation en traitant de la régionalisation, de la dénomination des différentes collectivités et de leurs relations avec l'État par une reprise des dispositions de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation (APR), issu du processus d'Alger.

Les différentes tentatives, depuis les années 2000, se heurtent à des obstacles juridiques, notamment à l'article 118 de la Constitution. En effet, l'alinéa 3 de l'article 118 de la Constitution dispose : « *Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.* » Aussi, il s'est toujours trouvé un groupe de citoyens, plus ou moins important, pour en faire un obstacle à la révision constitutionnelle au regard de la situation sécuritaire du pays dont, il est vrai, une grande partie est sous le contrôle de groupes armés non étatiques. Enfin, il convient de noter également qu'un des obstacles est lié à la crise de confiance entre gouvernants et gouvernés. En effet, des citoyens ont toujours estimé que les réformes visaient essentiellement à proroger le pouvoir de ceux qui les initient.

Dans le contexte actuel de la transition, se pose la question de la capacité juridique des autorités, notamment des membres du Conseil national de transition (CNT), que la Cour constitutionnelle ne reconnaît pas comme des députés, à procéder à une révision constitutionnelle et, à plus forte raison, à l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Toutefois, tous les leviers semblent disponibles pour aller aux élections et restaurer l'ordre démocratique normal. Il s'agit notamment, selon certains observateurs, de respecter les dispositions contenues dans la Constitution en vigueur d'une part, et la nouvelle loi électorale portant création de l'AIGE (Autorité indépendante de gestion des élections) d'autre part. Pour mémoire, en 2012, la transition s'est retrouvée dans un cadre juridique problématique : le délai de 21 à 40 jours au plus tard, dans lequel la Constitution malienne prévoit d'organiser une élection présidentielle à compter de la constatation de la vacance du pouvoir par la Cour suprême, n'avait pu être respecté. Alors que la loi fondamentale n'interdit pas au législateur d'organiser le scrutin même en cas d'occupation partielle du territoire[9].

[9] *KEÏTA, Naffet, 2013, « Y a-t-il un gouvernement légitime au Mali? » in La tragédie malienne (Patrick Gonin, Nathalie Kotlok et Marc-Antoine Pérouse de Montclos, dir.), Paris, Vendémiaire, pp.83-91*

Le contexte sécuritaire, entre persistance de la menace de l'extrémisme violent et absence de l'administration

Depuis plusieurs décennies, le Mali est confronté à des crises répétitives. Au-delà de l'interruption des dynamiques politiques par l'armée – qui se pose toujours en régulateur des blocages politiques – la situation sécuritaire s'est fortement dégradée à cause de la montée de la violence dans les régions du Nord et du Centre du pays. Les attaques s'étendent plus largement vers Kayes, Koulikoro et Sikasso où 30% des victimes des explosifs improvisés étaient des civils[10].

La situation s'est progressivement dégradée en 2012, avec l'occupation des trois régions du Nord, par une mosaïque de groupes extrémistes violents cassée à la suite de la campagne militaire franco-africaine. Depuis 2015, la montée de l'insécurité sur fond d'endogénéisation du jihad et l'émergence de milices et de groupes d'autodéfense a installé les régions du Centre dans une spirale de la violence. Celle-ci se traduit par des attaques de localités, de postes de sécurité, de camps militaires avec son bilan lourd en matériels et en vies humaines.

L'administration a déserté le terrain, ses agents sont visés. Il en a résulté un déplacement massif de populations vers l'intérieur et l'extérieur. En juin dernier, dans les régions du Centre, la présence étatique est « tombée à 21% » (contre 27% lors d'une précédente évaluation)[11].

Selon les pouvoirs publics maliens, le retour de l'administration sur l'ensemble du territoire se fait graduellement avec la nomination de plusieurs préfets et sous-préfets issus des forces armées et de sécurité; l'objectif, selon les autorités, est d'accélérer le retour de l'administration dans les zones où elle est absente. Et, s'agissant de la préparation des différents rendez-vous électoraux ainsi que du référendum, le ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation prépare déjà les pouvoirs publics à faire face aux enjeux et aux défis.

Au sein des communautés, le retour de l'administration n'est pas perçu avec le même optimisme. Dans les régions de Mopti et de Bandiagara, le retour de l'Administration dans l'ensemble des cercles reste encore un grand défi. Des voix s'élèvent pour pointer un retour timide de l'administration. A Bankass, seules trois sur les douze communes fonctionneraient, indiquent les autorités communales. *« Sauf dans la commune de Bankass, celle de Dimbalé, ainsi que la commune de Kanibonson, les trois communes sur les 12, tous les autres services sont repliés au niveau du chef-lieu de cercle. »*[12]

[10] *Rapport du secrétaire général des Nations Unies (S/2022/446).*
[11] *Rapport du secrétaire général des Nations Unies, Op. cite*
[12] *Propos de M. Allaye Guindo, maire de Bankass – Studio Tamani, septembre 2022*

Dans certaines localités de la région de Ségou, où il avait été balayé de la scène par la force, l'État semble de retour. De son côté, le syndicat des administrateurs assure que le retour de l'administration se fera à mesure que les localités sont libérées de l'emprise des groupes extrémistes violents.

> *Les actes de violences des groupes extrémistes violents ciblant les forces armées maliennes ont augmentée entre juillet 2021 et juin 2022 : 95 attaques à l'arme légère, 102 attaques à l'engin improvisé, causant 205 morts et 354 blessés.*[13]

Au Sahel, l'année 2022 est considérée par de nombreux observateurs comme l'année la plus meurtrière, en raison de l'intensité de la violence : les décès sont les plus élevés au Mali. Cette violence vise les populations civiles victimes notamment des représailles des groupes extrémistes violents et des actions des forces de défense et de leurs partenaires présentés comme étant des « instructeurs russes ». Dans les régions de Menaka et Gao, où l'environnement sécuritaire s'est dramatiquement détérioré, le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM) et l'État islamique dans le grand Sahara continuent d'élargir le périmètre de leur zone d'influence, occasionnant des déplacements massifs de populations vers les grandes villes voire vers le Niger : 54 000 déplacés en août 2022, selon un récent rapport.[14]

Cette escalade de la violence intervient alors que le processus de mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation (APR), signé en 2015, semble grippé. Dans le Nord du pays, la stratégie pour sortir de la crise s'articule autour de l'APR. Sept (7) années après, sa mise en œuvre accuse du retard, notamment en ce qui concerne les réformes prioritaires. Les rares avancées concernent les outils périphériques (MOC, DDR, autorités intérimaires…), alors que les termes centraux relatifs aux problématiques de développement restent le parent pauvre du processus. En outre, ce document a longtemps souffert d'un manque d'appropriation politique et populaire. En avril, un sondage d'opinion réalisé par la Fondation Friederich-Ebert (FES), publié en mai, indiquait que 58% de la population n'a aucune connaissance du contenu de l'Accord, alors que 23 % en ont une faible connaissance et 2% une bonne connaissance.

En 2017, la tentative de réviser la Constitution en application de l'APR a échoué, l'ex-Président IBK et sa majorité n'ayant pu obtenir un consensus suffisant sur le texte. S'agissant des leçons qui peuvent être tirées de cet échec à concilier les exigences liées à l'accord et les attentes des Maliens, quelques une méritent une attention particulière.

Premièrement, la rébellion de 2012, à l'instar de celles de 1963, 1990 et 2006, n'a pas véritablement bénéficié d'une assise populaire. Ainsi, les réponses à celle de

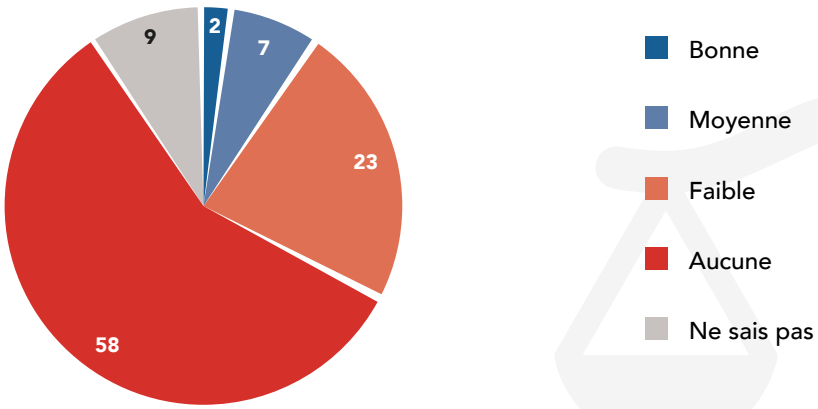
[13] *Conseil de sécurité des Nations unies, juin 2022, « La situation au Mali. Rapport du Secrétaire général » https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/360/95/PDF/N2236095.pdf?OpenElement*
[14] *Conseil de sécurité des Nations unies, 3 août 2022, « Rapport du Groupe d'experts »*

2012 s'inscrivent non pas la recherche d'un équilibre et d'une cohabitation mais leur préservation. Dans cette perspective, la démarche a été de réaliser, sur un même territoire, la coexistence pacifique qui exclut tout ajustement qui placerait , en droit ou même en fait, l'une des composantes de la communauté nationale dans la dépendance de l'autre ou sa domination.

Ensuite, depuis 2015, il existe une divergence entre le gouvernement et les groupes armés sur la hiérarchisation des priorités : le gouvernement et les groupes armés ont toujours eu des difficultés à s'entendre sur le séquencement des dispositions. Alors que les groupes armés mettaient accent sur les mesures politiques, les gouvernements successifs ont toujours voulu accomplir des pas positifs et symboliques dans le domaine de la sécurité. Cette absence d'unité et les divergences de vues sur les points prioritaires conduisent à des blocages répétés et valent aux parties d'être accusées de jouer du dilatoire.

Enfin, face aux lenteurs observées dans sa mise en œuvre, à l'absence de dividendes tangibles et à une « appropriation » insuffisante par les populations, de plus en plus de voix s'élèvent pour réclamer une relecture a minima. Ces voix, issues de la société civile et de la classe politique, ont trouvé un écho favorable lors du Dialogue national inclusif, organisé en fin d'année 2019, qui consacre le principe. A la suite de ces assises, lors des journées de concertations nationales, tenues les 10, 11, et 12 septembre 2020, à Bamako, les Maliens et Maliennes dans l'identification des priorités de la transition ont voulu que cette relecture soit diligentée afin de favoriser une meilleure appropriation de l'accord et de rendre son application conforme aux attentes exprimées depuis sa signature.[15]

Graphique 19 : Niveau de coannaissance de l'accord pour la paix



S_3Q_{01}. [Niveau de connaissance de l'accord pour la paix] Je voudrais savoir, comment jugez-vous votre de connaissance du contenu de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali ?

toutes les réponses, N = 2344

[15]*L'APR lui-même prévoit les mécanismes de sa révision aux termes de l'article 65 qui consacre notamment le caractère consensuel dudit processus.*

Polarisation continue de l'environnement politico-social

En août 2020, le renversement du régime d'Ibrahim Boubacar Keïta a créé des bouleversements au sein de la classe politique, mais aussi au plan social et économique tant ces différentes sphères sont emmêlées et les passerelles entre elles nombreuses et fréquentes. Mais, plus que tout, il a eu pour conséquence une transformation dans le positionnement des acteurs sur la scène politique avec une recomposition dans le jeu politique. Depuis, l'environnement politique et social au Mali est en pleine évolution. Entre réduction de l'espace civique et le mutisme des acteurs politiques, les débats nationaux sont plombés par une atmosphère de prudence et de méfiance.

> *Le référendum annoncé se prépare dans un climat de suspicions, de méfiance et de fragmentation de la scène politique et social au Mali.*[16]

S'agissant de la tenue du référendum, l'opinion nationale est quelque peu divisée. Certains acteurs politiques et une frange de la société civile estiment, qu'en plus du contexte sécuritaire volatil, les conditions juridiques et matérielles d'un scrutin référendaire apaisé sont loin d'être réunies. Les griefs contre la tenue du référendum sont, entre autres, l'absence de l'État dans la quasi-totalité des régions du Nord et du Centre.

En ce qui concerne la fragmentation de la scène politique, les lignes de fractures s'approfondissent au fil des mois. Chacune des décisions ou questions d'intérêt national crée une ligne de fracture supplémentaire.

Par ailleurs, même au sein des regroupements et mouvements politiques qui ont déclaré leur appui aux autorités de transition, à l'exemple du Mouvement du 5 juin–Rassemblement des forces patriotiques (M5-RFP), des déchirures apparaissent. Les prémices des tensions au sein du M5 RFP sont perçus, dès le mois de janvier 2022, avec la désolidarisation de six cadres du mouvement de la gestion des affaires de l'État par l'ex-Premier ministre du gouvernement de transition, Choguel Maïga. Ils l'ont fait savoir dans une lettre datée du 7 janvier adressée au Comité stratégique du M5-RFP. Dans la lettre, des figures importantes comme l'ancien premier ministre, Modibo Sidibé, Cheick Oumar Sissoko, Konimba Sidibé , Mohamed Aly Bathily , Mme Sy Kadiatou Sow et Aliou Sankaré affirment ne pas se reconnaître dans la gestion des affaires de l'État. Ces dissensions intestines ont miné le principal mouvement de contestation du régime d'IBK.

[16] *Cette question fera l'objet d'une publication (note d'analyse spéciale) de l'OCGS au cours du mois de novembre 2022*

Parallèlement, la coalition politique des partis regroupés dans le Cadre d'échanges des partis et regroupements de partis politiques pour une transition réussie au Mali, a continué de s'opposer publiquement à des éléments clefs du programme des autorités de transition. Depuis le mois de mai 2022, parmi les exigences du Cadre d'échanges figure la mise en place d'un gouvernement de mission avec à sa tête « un Premier ministre neutre ».

Dans un tel contexte, comme en 2013, le risque est grand de voir les principes de la refondation s'engluer dans des bisbilles politiciennes[17]. D'autant qu'au lieu de se concentrer sur la nature des institutions démocratiques à mettre en place ou le nouvel ordre politique à inventer, ce sont plutôt les acteurs qui tiennent les rênes du pays qui cristallisent les clivages politiques dans une transition où le respect de la légalité ne semble pas être la chose la mieux partagée.

Les perspectives

> *Au-delà des défis et des clivages du oui ou du non, le débat autour de la nouvelle Constitution doit être mené sur le fond et prendre en compte les véritables attentes des populations sur le renouveau démocratique et institutionnelle dans le pays.*

D'autant qu'au Mali et ailleurs sur le continent, où le phénomène de l'universalisme constitutionnel s'enracine, une Constitution doit appréhender la réalité socioéconomique et politique à laquelle elle doit s'appliquer au risque d'être inutile bien que techniquement parfaite. Dans l'adoption d'une nouvelle Constitution, il est utile de prendre en compte des perspectives d'ordre temporel, sociopolitique, technico-constitutionnel et religieux.[18]

L'adoption d'une nouvelle Constitution ainsi que les réformes qui en découlent sont certes nécessaires mais ne valent et ne peuvent avoir un effet stabilisateur que si le processus repose sur une volonté de doter le pays d'institutions répondant aux attentes des populations. En plus des experts, des membres du CNT et de l'Exécutif, il incombe aux autorités maliennes au premier plan, le président de la Transition et aux partenaires engagés dans ce processus, d'impliquer davantage toutes les composantes de la société malienne dans les différentes mesures envisagées et ce, depuis les phases conceptuelles.

Puis, pour une compréhension partagée, il est important de faire une analyse comparative des types de rapports et codes de valeurs des Maliens, tels qu'exprimés dans les aires culturelles, avec ceux de la démocratie représentative, dans l'optique de contribuer à l'amélioration de la gouvernance démocratique

[17] *KEÏTA, Naffet, 2013, « Y a-t-il un gouvernement légitime au Mali? » in La tragédie malienne (Patrick Gonin, Nathalie Kotlok et Marc-Antoine Pérouse de Montclos, dir.), Paris, Vendémiaire, pp.83-91*
[18] *PRIETO CAZORLA, Luis Maria, 2016, « Les nouveaux horizons du constitutionnalisme en Afrique : l'exemple de la Constitution du Maroc en 2011 », in L'Afrique comme horizon de pensée, Académie du Royaume du Maroc, pp.143-152*

au Mali, en marge de la nouvelle Constitution qui se dessine pour le pays. Il s'agit de donner un nouveau souffle à l'État. Ce qui doit passer par une réelle adéquation entre les valeurs endogènes et les pratiques politiques, gages d'accroissement des moyens d'expression des citoyens et de renforcement de la redevabilité.

Conformément à la feuille de la route de la Transition et aux résolutions du Dialogue national inclusif (DNI), l'APR devrait faire l'objet d'une relecture. Bien que cette phase pourrait s'avérer délicate, elle présente aussi des opportunités d'une meilleure « appropriation » du document.

Outre l'option d'une relecture potentielle de l'APR, l'architecture institutionnelle actuelle du Mali a montré ses limites, le système démocratique hérité de la révolution de mars 1991 est aussi à bout de souffle.

> *Dans la perspective d'une analyse des causes profondes de la crise, le diagnostic inclusif partagé est une donnée incontournable pour un règlement durable du conflit. Il permet de mettre au cœur de la problématique les populations ostracisées et l'élaboration d'un véritable contrat social tout en érigeant des garanties de non-récurrence des crises.*

Penser à un modèle alternatif crédible et axer la démocratie sur les nouveaux modes d'intervention des populations dans la vie de la cité est une entreprise courageuse qui suscitera des réactions et désapprobations parce que prend appui sur une technique ancestrale que l'élite occidentalisée trouvera saugrenue. Il s'agit de passer de la démocratie représentative à la démocratie de proximité.

La clé de toute perspective institutionnelle réside dans l'identification claire des problèmes, les leviers d'actions, une méthodologie claire et une démarche inclusive. Avec les risques de violences et de déstabilisation institutionnelle, il est impérieux de garder à l'esprit que le pays est encore en proie à une crise et qu'il est nécessaire de promouvoir et soutenir davantage les mesures d'amélioration de la gouvernance qui peuvent renforcer la confiance entre les acteurs politiques et civils. Pour l'essentiel, les recommandations des ANR (Assises nationales de la refondation) reconduisent plusieurs des propositions des différentes tentatives. Les innovations majeures pouvant trouver place dans une Constitution sont l'institution d'un Haut conseil des légitimités traditionnelles et coutumières et celle d'une Haute autorité de la cohésion et de la réconciliation.

OCGS

Observatoire Citoyen sur la Gouvernance et la Sécurité

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG