

# La Conférence d'Entente Nationale: Mise en œuvre et leçons apprises pour le dialogue national au Mali

Ousmane Sy, Ambroise Dakouo et Kadari Traore

Étude de cas  
Mai 2018

## Résumé:

Depuis de nombreuses années, la problématique du dialogue national se trouve au cœur des débats socio-politiques au Mali. En effet, la crise profonde qui a été révélée par les événements du 21 mars 2012 a ébranlé le tissu social et le vivre ensemble et fragilisé l'Etat et ses institutions. Le dialogue national est alors réapparu comme une nécessité absolue afin de permettre à tous les enfants de la nation de se retrouver et se concerter sur le nouveau contrat social qui doit lier les maliennes et les maliens. Pour sortir de la crise actuelle, l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger, signé le 15 mai et le 20 juin 2015 à Bamako a proposé l'ouverture d'une série d'espaces et d'initiatives de dialogue dont la tenue d'une Conférence d'Entente Nationale (CEN).

Cette étude présente une analyse systématique centrée sur les résultats de la CEN de mars 2017. L'étude prend en compte la double dimension de l'architecture de la CEN, à savoir d'une part, les travaux de la commission préparatoire ayant abouti à la tenue de la CEN et d'autre part, les travaux de la commission spéciale qui ont abouti à la publication d'une Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale et d'une cartographie des terroirs en République du Mali. L'étude se concentre sur l'analyse du contexte de mise en œuvre, de la démarche et des résultats de la CEN. Elle se penche aussi sur les perceptions des acteurs et la place du dialogue national dans le processus de paix et de réconciliation au Mali. Enfin, l'étude vise à présenter les leçons apprises de la CEN pour définir les modalités du dialogue national dans le processus de sortie de crise au Mali. Au-delà de la recherche, l'étude offre aux praticiens, politiques, donateurs et acteurs du conflit malien des recommandations susceptibles de construire le dialogue national d'une manière efficace et efficiente basée sur les leçons tirées du terrain.

## A propos de cette publication

Cette publication a été conçue dans le cadre d'un projet de la Fondation Berghof portant sur l'appui aux dialogues nationaux, financé par le Ministère des Affaires Etrangères de l'Allemagne. L'objectif de ce Manuel est d'offrir un guide de ressources pratiques et approfondies sur la conceptualisation et mise en œuvre des dialogues nationaux. Il s'appuie sur une méthodologie participative, par (1) le dialogue stratégique et l'échange entre les acteurs locaux, les praticiens internationaux dans les domaines du développement et de la construction de la paix, et les décideurs politiques; (2) l'élaboration d'une cartographie détaillée des cas de dialogue national à travers le monde; et 3) des études de cas approfondies sur les dialogues nationaux produites par des acteurs locaux.

Le processus de recherche au Mali a abouti à la publication, en aout 2016, d'une étude de cas portant sur le thème : « Dialogue national au Mali : Leçons de la Conférence Nationale de 1991 pour le processus de sortie de crise ». En mars 2017, le gouvernement malien a entrepris la mise en œuvre d'un processus de dialogue national, à travers la tenue d'une Conférence d'Entente Nationale (CEN). La CEN est une disposition de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali de mai/juin 2015. Après la tenue de la CEN, il a été jugé pertinent de mener une nouvelle recherche basée sur une analyse systématique et centrée sur les résultats de la CEN. Cette étude complémentaire a été financée par l'agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ) en partenariat avec la Fondation Berghof. Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues et les opinions de la Fondation Berghof. Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter les directrices du programme Luxshi Vimalarajah (l.vimalarajah@berghof-foundation.org) et Véronique Dudouet (v.dudouet@berghof-foundation.org) ou le coordinateur du projet Nico Schernbeck (n.schernbeck@berghof-foundation.org).

## A propos des Auteurs:

**Ousmane Sy:** Titulaire d'un doctorat en Développement Économique et Social de l'Institut d'Études du Développement Économique et Social (IEDES) de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, il a été Chef de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI) et Conseiller Spécial du Président de la République, Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (2000-2002) et de la Décentralisation et de la Ville (2014-2015). Il est auteur de nombreuses publications dont le livre intitulé: *Reconstruire l'Afrique par le bas : Vers une gouvernance basée sur les dynamiques locales* (2009, Edition ECLM).

**Ambroise Dakouo:** Diplômé de l'Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement de Genève en Suisse, il a également étudié la conception et l'évaluation des politiques publiques à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) de Paris en France. Ambroise Dakouo a été membre de la Commission préparatoire de la Conférence d'Entente Nationale. A ce titre, il a participé à l'élaboration de la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale et la Cartographie des terroirs en République du Mali. Il est actuellement Coordinateur de l'Alliance Malienne pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA-Mali).

**Kadari Traoré:** Enseignant-chercheur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako, et diplômé de Science Po Bordeaux, il est titulaire d'un doctorat en Science Politique et de deux DEA en Droit privé et Sociologie. Il a participé à plusieurs programmes de recherche sur les politiques publiques et les réformes de l'Etat au Mali et dans la sous-région ouest africaine et à quelques ouvrages collectifs dont l'un des plus récents est *Mali Contemporain* publié en 2015.

## Comment citer cette publication:

**Sy, Ousmane, Dakouo, Ambroise et Traore, Kadari** 2018. La Conférence d'Entente Nationale: Mise en œuvre et leçons apprises pour le dialogue national au Mali. Berlin: Berghof Foundation. Sur internet: [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/NationalDialogue/NDH\\_Mali\\_II\\_fr.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/NationalDialogue/NDH_Mali_II_fr.pdf)

## Table des matières

Sigles et abréviations.....	4
<b>1 Introduction .....</b>	<b>5</b>
1.1 De la crise multidimensionnelle au dialogue national.....	5
1.2 Les leçons de la Conférence Nationale de 1991 pour le processus de paix au Mali (Rappel de l'étude initiale).....	6
1.3 Objectif de l'étude.....	8
1.4 Méthodologie de l'étude.....	8
1.5 Les limites.....	9
<b>2 Historicité du dialogue et éléments conceptuels.....</b>	<b>10</b>
<b>3 Contexte et approche de la conférence d'entente nationale au Mali.....</b>	<b>12</b>
3.1 Le cadre normatif de la conférence d'entente nationale .....	12
3.2 Retrouver l'entrée du vestibule par le dialogue.....	12
<b>4 Le déroulement de la CEN.....</b>	<b>15</b>
4.1 La première phase : préparation et tenue de la conférence d'entente nationale.....	15
4.2 La deuxième phase : la commission spéciale.....	21
<b>5 Les limites de la CEN.....</b>	<b>23</b>
<b>6 Analyse du rôle des parties prenantes.....</b>	<b>28</b>
<b>7 La CEN : dialogue à construire ou catharsis collective ?.....</b>	<b>31</b>
7.1 La CEN, un processus influencé par les enjeux socio - politiques et sécuritaires de l'heure .....	32
7.2 La CEN, une catharsis collective pour avancer vers la paix ? .....	32
<b>8 Leçons apprises de la CEN de 2017 à la lumière de la Conférence Nationale de 1991 .....</b>	<b>34</b>
<b>9 Recommandations.....</b>	<b>36</b>
<b>10 Conclusion.....</b>	<b>38</b>
<b>11 Références bibliographiques.....</b>	<b>40</b>

## Sigles et abréviations

<b>ACM</b>	Association des Cercles du Mali
<b>AQMI</b>	Al-Qaïda au Maghreb Islamique
<b>AMM</b>	Association Malienne des Municipalités
<b>APL</b>	Association de Pouvoirs Locaux
<b>ARGA</b>	Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique
<b>ARM</b>	Association des Régions du Mali
<b>CEDEAO</b>	Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
<b>CEN</b>	Conférence d’Entente Nationale
<b>CMA</b>	Coordination des mouvements de l’Azawad
<b>CNJ</b>	Conseil National des Jeunes
<b>CNSC</b>	Conseil National de la Société Civile
<b>CP</b>	Construction de la Paix
<b>CVJR</b>	Commission Nationale Vérité, Justice et Réconciliation
<b>GdM</b>	Gouvernement du Mali
<b>HCI</b>	Haut Conseil Islamique
<b>HCUA</b>	Haut Conseil pour l’Unité de l’Azawad
<b>IMRAP</b>	Institut Malien de Recherche Action pour la Paix
<b>MARN</b>	Mécanisme d’Appui à la Réconciliation Nationale
<b>MINUSMA</b>	Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali
<b>MISMA</b>	Mission Internationale de Soutien au Mali
<b>MNLA</b>	Mouvement National de Libération de l’Azawad
<b>MRN</b>	Ministère de la Réconciliation Nationale
<b>MUJAO</b>	Mouvement pour l’Unité et le Jihad en Afrique de l’Ouest
<b>PASP</b>	Programme d’Appui à la Stabilisation et à la Paix
<b>Plateforme</b>	Plateforme des mouvements signataires du 14 juin
<b>UNTM</b>	Union Nationale des Travailleurs du Mali

# 1 Introduction

*« Ceux qui connaissent le Mali savent que le vestibule est, pour de nombreuses communautés, ce lieu privilégié de règlement définitif des problèmes de la communauté familiale, villageoise, supra villageoise. C'est ce lieu où sont bannis les mensonges, les fourberies, les abus dus au statut des interlocuteurs, etc. » (Coulibaly, 2017)*

## 1.1 De la crise multidimensionnelle au dialogue national

La crise que vit actuellement le Mali a éclaté en janvier 2012, suite à la rébellion armée dans les régions nord-est du pays. Cette rébellion, la quatrième du genre depuis l'accession du pays à l'indépendance, s'est déclenchée sur fond de revendication politico-territoriale (indépendantiste). Celle-ci, menée par le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA) évinça l'armée malienne de plusieurs localités de ces régions et c'est dans ce contexte de malaise grandissant dans les rangs des forces armées et de sécurité qu'un groupe d'officiers et de sous-officiers, conduit par le Capitaine Amadou Haya Sanogo, perpétra un coup d'Etat contre le président Amadou Toumani Touré le 22 mars 2012, à quelques semaines de la fin de son second et dernier mandat présidentiel. De plus, profitant de la désorganisation de l'armée, de la crise politique et institutionnelle et surtout de l'avancée du MNLA, des groupes armés religieux, dont le Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), Ansar Dine, et Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), occupèrent les deux-tiers du territoire national englobant les trois régions du nord-est et du centre (Tombouctou, Gao et Kidal et une partie de Mopti).

Pendant plusieurs mois, divers groupes armés, qualifiés terroristes, djihadistes ou islamistes, fort de leur conquête, commettent les pires exactions en matière de violation des droits humains, détruisent des monuments et autres édifices culturels, diffusent des thèses salafistes et appliquent la charia selon leur entendement. Cependant, l'occupation des régions du nord-est par les groupes armés et leur progression vers les régions du centre (Mopti et Ségou) ont été stoppés par l'intervention militaire française de l'Opération SERVAL en Janvier 2013 (sous mandat des Nations Unies) et de la Mission Internationale de Soutien au Mali (MISMA) sous conduite de l'Union Africaine.<sup>1</sup>

Sous la médiation de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), des pourparlers ont été engagés entre le Gouvernement de transition de la République du Mali et les groupes armés maliens, dont le MNLA et le Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad (HCUA). Cette médiation a abouti à la signature d'un Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali, avec les groupes armés, le 18 juin 2013 à Ouagadougou (Burkina Faso). Avec ces avancées, le pays a organisé de juillet à décembre de la même année l'élection présidentielle ainsi que des élections législatives qui parachèvent le processus de rétablissement effectif de l'ordre constitutionnel, que le Coup d'Etat avait quelque peu perturbé.

Deux ans après l'Accord préliminaire de Ouagadougou et la tenue des élections générales, le processus de dialogue inter-maliens initié à Alger en Juillet 2014 a abouti à la signature d'un Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, le 15 mai et le 20 juin 2015 à Bamako, par le gouvernement malien et deux

---

<sup>1</sup> La MISMA est relayée par la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) à partir du 1er juillet 2013.

coalitions de groupes armés. La signature de cet Accord a permis d'ouvrir un vaste chantier de réformes politiques et institutionnelles, de même que le processus de réconciliation nationale. Cependant, la mise en œuvre de l'Accord est confrontée à des difficultés qui entravent la mise en œuvre de ces réformes envisagées pour la sortie de crise. A cela, il faut ajouter la persistance de l'insécurité, et son extension aux autres parties du territoire, qui entrave également sérieusement le processus de paix et de réconciliation. La situation sécuritaire dans le pays se caractérise désormais par diverses formes de menaces interconnectées. Outre les formes classiques de menaces (le banditisme résiduel sous forme de braquages et de vols de véhicules), il faut noter la présence de groupes armés sous formes de milices ou de groupuscules terroristes et djihadistes. Au-delà de ces facteurs conjoncturels liés à la crise de 2012, une réflexion plus large sur le Mali postindépendance doit permettre une interrogation sur les trajectoires de la construction de la République et sur le choix du modèle d'Etat qui en découle. Cela nous amène à comprendre les formes d'émergence et d'évolution du processus de démocratisation et enfin d'apprécier les perceptions et les contours de ce qu'on appelle la citoyenneté. En effet, l'analyse des Etats installés après les indépendances des années 1960 en Afrique subsaharienne révèle des dysfonctionnements structurels dans la majorité des pays. En ce qui concerne le Mali, le processus d'institutionnalisation de l'Etat et sa gouvernance montre que le pays est confronté depuis son indépendance à une certaine instabilité, alimentée par de fréquentes ruptures politico-institutionnelles. Ainsi, le coup d'Etat du 22 mars 2012 fut le troisième depuis l'indépendance du pays (les deux autres étant ceux du 19 novembre 1968 et du 26 mars 1991) (Dakouo, 2017).

Pourtant, un regard rétrospectif montre que d'importantes réformes avaient été entreprises par le passé dans les domaines politiques, institutionnels et économiques. Certaines de ces réformes, initiées par la 1<sup>ère</sup> République (la réforme du système éducatif en 1963 et la moralisation de la vie publique en 1966-67) et la 2<sup>ème</sup> République (la réforme administrative de 1976 et la lutte contre la corruption), ont été débattues à la Conférence Nationale de Juillet-août 1991 lors de l'examen de l'Etat de la Nation présenté par le Premier Ministre du gouvernement de la période de transition (1991-1992) et approfondies avec la naissance de la 3<sup>ème</sup> République.

L'instauration de la démocratie pluraliste, à travers le multipartisme intégral et l'Etat de droit, la mise en chantier de la réforme de décentralisation de la gestion des affaires publiques, la modernisation des administrations publiques et la réforme du secteur de la sécurité, montrent la volonté d'asseoir la République sur la crédibilité de l'Etat et sur le renforcement de la gouvernance des affaires publiques au niveau local et national. Nonobstant toutes ces tentatives souvent assez volontaristes, la gouvernance publique reste toujours et de plus en plus confrontée aux doubles défis de la faible légitimité des institutions et de la non crédibilité de l'action publique (Sy, 2010) aux yeux de la population.

## **1.2 Les leçons de la Conférence Nationale de 1991 pour le processus de paix au Mali (Rappel de l'étude initiale)**

La présente étude est la suite d'une recherche initiale s'inscrivant dans le cadre d'une étude de cas pilote sur le processus de dialogue au Mali. En plus du Mali, trois autres pays africains étaient concernés par cette étude, à savoir la Lybie, le Soudan et la Tunisie. Les expériences de ces quatre pays ont fait partie d'un ouvrage à caractère international publié par la Fondation Berghof (2017) sous le titre (« *Manuel de dialogue national : Guide à l'attention des praticiens* »). Le projet de recherche et le manuel international qui y a été développé, visait à :

- ≡ Rassembler les leçons des expériences récentes ou naissantes des processus de dialogue national et souligner les besoins et possibilités de support effectif,
- ≡ Réfléchir sur les leçons tirées ou sur les meilleures pratiques pour aborder les problèmes cruciaux du dialogue national,
- ≡ Offrir aux praticiens, politiques, donateurs et acteurs du conflit, des recommandations pour préparer, structurer, supporter et appliquer les processus de dialogue national d'une manière efficace et efficiente basée sur les leçons tirées du terrain.

Au Mali, le projet de recherche sous l'initiative de la Fondation Berghof et ARGA a abouti, en août 2016, à la publication d'une étude de cas portant sur le thème : *Dialogue national au Mali : Leçons de la Conférence Nationale de 1991 pour le processus de sortie de crise* (Sy et al., 2016). Signalons à cet effet, que l'étude des processus de dialogue national revêt une certaine importance pour le Mali, un pays qui cherche à sortir de la crise. Depuis de nombreuses années, la problématique du dialogue entre acteurs maliens se trouve au cœur du débat public. En effet, depuis le début de la crise en cours qui a ébranlé le tissu social et le vivre ensemble, et a fragilisé l'Etat et ses institutions, le dialogue national est réapparu comme une nécessité absolue afin de permettre à tous les enfants du pays de se retrouver et de se concerter sur le nouveau contrat social qui doit désormais lier les maliennes et les maliens.

Malgré la conjoncture sociopolitique et sécuritaire qui prévaut, l'histoire du Mali nous rappelle quelques enseignements sur la pratique du dialogue national. En effet, le Mali contemporain a ses racines dans une nation de vieilles civilisations dont l'histoire regorge de nombreuses expériences de dialogue social (la Charte du Mande au 12<sup>ème</sup> siècle, la Conférence Nationale de 1991 et les rencontres intercommunautaires qui l'ont précédé, les diverses concertations régionales et locales, etc.). C'est l'ensemble de ce capital social qui a contribué à entretenir jusqu'à nos jours le vivre ensemble entre des communautés aux cultures diverses. Le retour sur la Conférence Nationale de 1991 a permis de mieux percevoir les défis, les subtilités et la complexité des processus de dialogue.

Plus récemment, la crise de 2012 et ses conséquences ont fini par créer un malaise quasi généralisé et il est apparu impérieux, mais essentiel, de permettre aux filles et aux fils de la nation de se retrouver une nouvelle fois pour se concerter sur la sortie de crise. L'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger est le cadre principal impulsant cette nouvelle dynamique. Il prévoyait notamment la tenue d'une Conférence d'Entente Nationale afin de permettre un débat approfondi entre toutes les composantes de la nation malienne sur les causes profondes du conflit. Il convenait de capitaliser sur les expériences passées afin de reconstruire le dialogue national au Mali.

Dans cette perspective, les principales leçons présentées par l'étude de cas publiée en 2016, à travers l'analyse de la Conférence Nationale de 1991, sont entre autres :

- ≡ La Conférence Nationale avait été portée au plus haut lieu des institutions de la République, à travers notamment le rôle du président de la transition, Amadou Toumani Touré comme président de la Conférence Nationale ;
- ≡ Malgré la durée relativement courte (deux semaines), la Conférence Nationale a permis aux participants de débattre sans censure, ni sanction, des enjeux réels de la crise sociopolitique, institutionnelle et sécuritaire du Mali des années 1990 et d'en dessiner des perspectives de sortie pour l'avenir ;

- ≡ La Conférence Nationale a permis de traiter l'état de la nation, des grands projets d'avenir du pays tels que la décentralisation, l'organisation des pouvoirs, la loi fondamentale, la loi électorale, la charte des partis politiques, la sécurité nationale, etc. ;
- ≡ Le projet de Constitution, issu de la Conférence Nationale, a fait l'objet d'une consultation du peuple et a été soumis à un referendum et adoptée par voie référendaire le 25 février 1992. Dans la même année, il a été organisé les élections présidentielles qui ont consacré l'élection du Président de la République Alpha O. Konaré ;
- ≡ L'option de la décentralisation partagée lors de la Conférence Nationale, comme une modalité de participation des populations à la construction de la démocratie, du développement du territoire et de résolution de la rébellion a permis la mise en œuvre de la réforme de la gestion des affaires publiques. Cette réforme a aussi permis de modifier l'architecture administrative et institutionnelle du Mali à travers la création de 703 communes (collectivités territoriales de base) et l'élection de plus de 10.000 élus locaux.

### **1.3 Objectif de l'étude**

La présente étude est une recherche basée sur une analyse systématique centrée sur les résultats de la Conférence d'Entente Nationale (CEN) de mars 2017. L'étude prend en compte la double dimension de l'architecture de la CEN, à savoir d'une part, les travaux de la commission préparatoire ayant abouti à la tenue de la CEN et d'autre part, les travaux de la commission spéciale qui ont abouti à la publication d'une Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale et d'une cartographie des terroirs en République du Mali. Dans cette perspective, l'étude vise à :

- ≡ Analyser le contexte de mise en œuvre, la démarche et les résultats de la Conférence d'Entente Nationale ;
- ≡ Analyser les perceptions des acteurs et la place du dialogue national dans le processus de paix et de réconciliation au Mali ;
- ≡ Présenter les leçons apprises de la Conférence d'Entente Nationale pour définir les modalités du dialogue national dans le processus de sortie de crise au Mali ;
- ≡ Offrir aux praticiens, politiques, donateurs et acteurs du conflit malien des recommandations susceptibles de construire le dialogue national d'une manière efficace et efficiente basée sur les leçons tirées du terrain.

### **1.4 Méthodologie de l'étude**

La démarche méthodologique de l'étude a été basée sur une approche qualitative, à partir de laquelle nous avons analysé les interactions et les discours des acteurs. Dans cette dynamique les techniques de recherche utilisées ont été la recherche documentaire et bibliographique, les entretiens semi-directifs et les focus-groups. A travers la recherche documentaire nous avons recueilli les informations sur la Conférence d'Entente Nationale (CEN). Il s'agissait d'exploiter les principaux rapports produits par la Commission préparatoire de la CEN et par la Commission spéciale. Cette collecte de données a également concerné les articles de presse dont les publications sur la CEN ont été des plus abondantes. A partir d'un outil (canevas) élaboré à cet effet, nous avons mené des entretiens semi-directifs avec les acteurs

concernés par le processus de mise en œuvre de la CEN. Les principales cibles pour les entretiens ont été entre autres : les membres de la CEN et les membres de la Commission spéciale, les parties signataires de l'Accord, les organisations de la société civile engagées dans le processus de paix et de réconciliation, les acteurs politiques et les différentes sensibilités sociales adhérentes et/ contre la CEN, les institutions et organisations internationales impliquées dans le processus de paix et réconciliation au Mali, etc.

Cette phase d'entretiens a permis de recueillir la diversité des points de vue sur la CEN, sur la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale et sur la Cartographie des terroirs en République du Mali mais aussi sur la problématique du dialogue national de manière plus générale. Au total, trois focus-groups ont été organisés et des ateliers d'échanges et de réflexions ont été mis en place. Le premier focus-group a réuni les principaux acteurs impliqués dans le processus de la CEN, le deuxième focus-group a rassemblé les jeunes et le troisième a regroupé les femmes. Au total, divers groupes d'acteurs ont participé aux focus-groups, dont : les acteurs institutionnels, les représentants des mouvements armés signataires de l'Accord (CMA et Plateforme), les acteurs de la société civile, les représentant des partis politiques, les chercheurs-universitaires maliens, etc.

Au plan opérationnel, la démarche a été agencée autour de quatre étapes :

- ≡ La préparation méthodologique et la planification de la recherche. Un atelier a permis de valider les outils de recherche, de planifier les entretiens, de former l'équipe d'enquêteurs à l'administration du guide d'entretien élaboré à cet effet et de préparer la tenue des focus-groups ;
- ≡ La recherche pratique au cours de laquelle il a été procédé à la revue documentaire et bibliographique, à l'administration du guide d'entretien semi-directif et à la tenue des focus-group (à Bamako) ;
- ≡ L'analyse des résultats et la production du rapport provisoire ;
- ≡ La consolidation de la recherche à travers la prise en compte des observations et suggestions faites par les partenaires (Berghof Foundation et le PASP/ GIZ).

Dans le processus de réalisation de la présente étude, la Berghof Foundation a apporté une contribution méthodologique. En ce sens, elle a notamment contribué aux différentes étapes du processus de recherche c'est à dire : la préparation méthodologique et la planification de la recherche, la recherche pratique, l'analyse des résultats, et la publication de la version finale de l'étude.

## **1.5 Les limites**

Depuis l'éclatement de la crise de 2012 au Mali, une abondante littérature a été produite sur les questions liées à la paix et à la réconciliation nationale. L'existence de cette littérature est donc un atout et la permanence du débat sur les questions sécuritaires et politiques permet de saisir les attentes diverses concernant le processus de sortie de crise. Dans ce contexte, la principale limite de la présente étude est liée au contexte sécuritaire. Pour ces raisons, l'équipe de recherche n'a pas pu avoir une présence effective dans les régions au cœur la crise et les rencontres avec les focus-groups se sont limitées à la capitale (Bamako).

## 2 Historicité du dialogue et éléments conceptuels

Il ressort des récents travaux sur les processus de paix (Ndiaye Aidara, Tendeng et Ndiaye, 2015) que le terme « dialogue » vient du grec et est composé de deux entités : *dia-* et *logos* qui signifient respectivement « entre » et « parole, discours, raison », une parole donc partagée entre plusieurs personnes ou groupe de personnes. Comme l'étymologie l'indique, le dialogue fait appel à la raison, à l'écoute active qui permet de suivre une pensée pour en entendre l'essentiel, traduire les émotions et les peurs. Le but ultime dans ce type d'exercice de communication, n'est pas d'avoir raison sur le récepteur, mais, dans une complémentarité des points de vue, de rechercher ensemble et de manière désintéressée le consensus si ce n'est la vérité.

Dans un passé récent, il ressort des processus de construction démocratique en Afrique que le concept a connu un essor avec la série de conférences nationales du début des années 1990 influencées par le contexte international et l'émergence sur la scène politique d'autres types d'acteurs (mouvements associatifs, politiques et syndicaux, organisations de défense des droits de l'homme...) qui obligèrent l'Etat « tout puissant » à renégocier sa présence au sein de la société et ses différentes manifestations à travers ses institutions. Dans ces espaces, le débat qui se voulait transformateur des sociétés avait introduit la nécessité de se parler entre enfants du pays. Ce fut le cas au Bénin, au Congo, en République Démocratique du Congo, au Gabon, en Côte d'Ivoire, en Centrafrique, au Togo, au Niger, au Mali, etc. Il faut relever que ce contexte a fortement influencé le sens et le contenu de ce qu'on appelle « dialogue national » de nos jours en Afrique.

C'est ainsi que les auteurs expliquent que « *étudier donc, la culture traditionnelle dans l'optique de la prévention et de la résolution des conflits en Afrique, c'est situer le dialogue et la culture de la paix dans son champ d'action historique et remarquer que dans leur souci de prévention et de résolution des conflits, les peuples africains ont toujours accordé une importance capitale aux procédures de négociation et de dialogue* ». Dans un passé lointain, il ressort que d'une manière générale, l'Afrique et plus particulièrement le Mali possédaient une tradition de dialogue symbolisée par l'esprit de l'arbre à palabres. « *Etymologiquement, le mot palabre vient de l'espagnol "palabra" et a le sens de parole, de discussion. En tant que cadre d'organisation de discussion, d'expression d'opinions, de débats contradictoires, de conseils, de négociation et de critique positive, l'arbre à palabre constituait un lieu de déploiement de mécanismes divers de dissuasion et d'arbitrage. En ce sens, elle a toujours constitué un cadre idoine de résolution des conflits en Afrique noire* ». (Ndiaye Aidara, Tendeng et Ndiaye, 2015)

L'institution de l'arbre à palabre comme le lieu privilégié de résolution et de prévention des conflits n'est pas fortuite car la société africaine est foncièrement ancrée dans la tradition d'oralité qui constitue l'expression la plus évidente de la vitalité d'une culture de paix, de discussion et de dialogue (Bah, 1999). Ainsi, grâce à sa richesse, son pragmatisme et ses techniques, la finalité de la palabre était très souvent atteinte. Les acteurs arrivaient souvent à conclure un compromis entre les protagonistes. Pour ce faire, des décisions allant dans le sens du règlement définitif ou progressif du conflit étaient prises.

De nos jours, il convient de préciser que compte tenu du statut de l'Etat dit moderne et de ses institutions, la tendance est de renvoyer le dialogue national à un espace public national porté par une institution ou administration de l'Etat. En tant que tel, cela pourrait permettre une meilleure prise en compte des diversités au sein de la nation. Mais le défi réside dans la confiance que la société place en l'Etat et en l'institution ou l'administration porteuse des processus. Cette dimension réintroduit alors la

question de la possibilité de dialogue entre l'Etat et la société compte tenu du statut de ce modèle d'Etat que l'on qualifie parfois « d'importé » (Badie, 1992) et avec lequel les « sociétés locales » ont parfois du mal à se retrouver, ne favorisant pas un contexte opportun à l'émergence d'un dialogue inclusif et effectif. Cela nous amène alors à questionner la notion de dialogue national et de son portage par un acteur social reconnu et légitime.

En tout état de cause, un certain nombre de questionnements paraissent essentiels pour aborder toute analyse relative au dialogue national : quel dialogue et pourquoi ? Dialogue national pour qui et par qui ? Par quel processus faut-il le conduire ? Autant d'interrogations qui mériteraient que l'on s'y attarde afin de mieux circonscrire le cadre et le champ d'analyse. Nous aborderons alors cette analyse à partir de l'expérience de la Conférence d'Entente Nationale au Mali.

La littérature sur le dialogue national montre également la place importante des processus de construction de la paix, notamment dans les pays en voie de sortie de crise. Ainsi, la Construction de la Paix (CP) (*peacebuilding*) est définie de différentes manières par les chercheurs, les décideurs politiques ou les acteurs de terrain. Dans l'approche la plus courante, la construction de la paix désigne les actions entreprises par les acteurs institutionnels, politiques, la société civile, les partenaires, etc. pour apporter des réponses inclusives et durables aux causes de la crise et en résoudre les conséquences, prenant en compte différentes temporalités (passé-présent-futur) (Reigeluth et Triest, 2011). En ce sens, nous partageons la définition de John Paul Lederach (2002), que la construction de la paix est « *une construction sociale engagée dans une dynamique continue, qui inclut des processus et des approches holistiques indispensables pour transformer les conflits et établir des relations durables et pacifiques. Une large participation sociale doit être assurée et aucune dimension, qu'elle soit politique, économique, spirituelle, psychologique, sociale ou militaire ne doit être exclue du processus* ».

De façon globale, la problématique du vivre ensemble n'est pas un acte isolé en soi – il est plutôt tributaire de la double crise de l'Etat et de la société malienne plus globalement. En effet, la fragilité étatique, de même que l'instabilité sociale (déficit de dialogue social corollaire des mouvements sociaux récurrents) et politique (multiplication des ruptures, scission et fusion des cadres partisans, syndicaux et associatifs) affectent fortement les rapports sociaux.

Le Mali est une mosaïque d'entités socioculturelles présentant des similarités et des différences (Ibrahim, 2011). Il apparaît alors que la construction d'une paix durable est une œuvre qui comporte divers paramètres: la sécurité, qui doit être assurée par les forces nationales de défense et de sécurité reconstituées qui reflètent cette diversité ; une réforme de la justice qui renforcerait la confiance des citoyens dans les institutions de l'Etat ; et enfin la satisfaction des besoins essentiels des populations à travers une meilleure offre du service public et la création d'un environnement favorable aux activités économiques. Dans ce contexte, la consolidation du vivre ensemble procède à la fois de l'instauration d'une meilleure gouvernance publique et d'une représentation équitable des différents groupes ethniques au sein du pouvoir politique central et décentralisé. Une telle dynamique prend en compte les diversités sociales, culturelles et politiques (Sy, 2017). Le postulat théorique est que le dialogue national peut favoriser une meilleure connaissance des enjeux et des aspirations collectives pour la paix et aussi contribuer à bâtir de façon légitime le processus de redressement du pays face à la crise vécue.

# 3 Contexte et approche de la conférence d'entente nationale au Mali

## 3.1 Le cadre normatif de la conférence d'entente nationale

L'ampleur de la crise multidimensionnelle dont a résulté le conflit armé au Mali rend nécessaire la mobilisation des ressources historiques, politiques, économiques, sociales, culturelles, structurelles, mais aussi le régime normatif produit de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, ceci afin d'appréhender les enjeux de la CEN (Keita, 2017).

La Conférence d'Entente Nationale est une disposition de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, signé le 15 mai 2015 et parachevé le 20 juin 2015. Le contexte de la tenue de la CEN est celui de la période intérimaire<sup>2</sup> prévue dans l'Accord pour la paix et la réconciliation. C'est dans cette perspective que le Président de la République a annoncé l'organisation de la CEN pour le mois de Mars 2017 et désigné le Médiateur de la République, Professeur Baba Akhib Haïdara, en qualité de Président de la Commission d'organisation de la Conférence.

A cet effet, l'article 5 de l'Accord pour la paix et la réconciliation (2015) stipule que : *« La dimension socio-politique des crises cycliques qui ont jalonné le septentrion malien nécessite un traitement politique. A cet égard, une Conférence d'Entente Nationale sera organisée durant la période intérimaire, avec le soutien du Comité de Suivi et sur la base d'une représentation équitable des parties, en vue de permettre un débat approfondi entre les composantes de la Nation malienne sur les causes profondes du conflit. Ce débat aura à prendre en charge, entre autre, la problématique de l'Azawad. Il devra dégager les éléments d'une solution devant permettre au Mali de transcender sa douloureuse épreuve, de valoriser la contribution de ses différentes composantes à l'identité du pays et de promouvoir une véritable réconciliation nationale. Une Charte pour la Paix, l'Unité et la Réconciliation nationale sera élaborée, sur une base consensuelle, en vue de prendre en charge les dimensions mémorielle, identitaire et historique de la crise malienne et de sceller son unité nationale et son intégrité territoriale ».*

Il découle de cette disposition que la problématique de l'Azawad sera traitée en tenant compte des principes et engagements inscrits dans l'Accord à savoir : le respect de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Etat du Mali, ainsi que de sa forme républicaine et son caractère laïc. En outre, pour des raisons pratiques, le débat préconisé dans l'Accord entre les composantes de la Nation malienne sur les causes profondes du conflit, sera traité.

## 3.2 Retrouver l'entrée du vestibule par le dialogue

Le cadre de la CEN est conçu comme un espace de réflexion inclusif et de dialogue inter-maliens autour d'un nouveau contrat social avec pour socle et objectif le « vivre ensemble ». Une sorte de relecture des

---

<sup>2</sup> Selon l'annexe 1 (page 17) de l'Accord pour la paix et la réconciliation, la période intérimaire était prévue pour une période allant de 18 à 24 mois, « prenant effet immédiatement après la signature de l'Accord global ».

échanges inter-maliens et un lieu ouvert à la réflexion sur des problématiques aussi essentielles que sont l'histoire nationale, l'identité nationale, le patrimoine culturel ou la sécurité et le développement.

Pour de nombreux acteurs, l'esprit de l'Accord pour la paix et la réconciliation était de prévoir une conférence à travers laquelle les maliennes et les maliens allaient se parler pour trouver des réponses à la crise. En effet, il s'agissait de conduire un véritable débat national sur les raisons de la crise et les solutions pour en sortir. *« C'est à partir d'Alger qu'on a insufflé l'idée de l'organisation de la CEN. Une autre motivation a été de montrer à l'opinion internationale qu'on peut faire le dialogue entre nous maliens »* (Y.C., membre d'un parti politique, extrait d'entretien du 12 septembre 2017, Bamako).

Se prononçant sur l'enjeu de paix à l'occasion de l'ouverture de la Conférence, le Président de la République rappelle que : *« Cette Conférence d'Entente Nationale est un train qui démarre. Et ceux qui ne l'auront pas pris dans cette gare peuvent toujours le rattraper à une autre gare, à une autre station. L'essentiel est qu'à l'arrivée, toute la famille soit réunie. Et la dernière gare, le terminus de ce voyage porte le nom : Entente Nationale »* (Allocution de la cérémonie d'ouverture de la Conférence d'Entente Nationale prononcée par son excellence, monsieur Ibrahim Boubacar Keïta, Président de la république, Chef de l'Etat, le 27 mars 2017, Bamako).

Face au contexte de crise, la CEN apparaissait comme une réelle opportunité que se donnaient les maliennes et les maliens afin de retrouver l'entrée de leur « vestibule » pour un dialogue devant construire une cohésion sociale durable. Toutefois, la suite de l'évènement sera fortement marquée par les problèmes du moment. *« La situation est très confuse et mouvementée. Sur le plan sécuritaire, l'insécurité s'est propagée sur tout le territoire. Au début, on s'inquiétait sur la situation sécuritaire au nord. Aujourd'hui, le vivre ensemble est menacé sur le territoire national au nord comme au sud. On peut se poser la question sur le devenir du pays car les autorités ne maîtrisent plus rien. Les politiques n'ont pas pris les problèmes avec un regard vigilant. Par exemple, à l'Assemblée Nationale nous avons l'impression qu'il n'y a pas d'urgence. Je qualifie cet état de fait de la cécité collective. La société civile ne joue pas non plus son rôle. Il y a une partie qui est en train de prendre des initiatives, mais une autre qui reste silencieuse. Bref, on est dans un pays qui devient de plus en plus ingouvernable. L'insécurité s'est accrue maintenant... »* (B.E.D, extrait d'un entretien du 12 septembre 2017, Bamako).

Le contexte de mise en œuvre de la CEN a été fortement marqué par les défis conjoncturels, notamment sur le plan politique et sécuritaire. Les réticences de l'opposition à participer à la CEN et la recrudescence des attaques terroristes et des actes de banditisme dans plusieurs localités du nord et du centre du pays, ont été de nature à alourdir le climat social et in fine le cadre du dialogue national. Au-delà du climat délétère, la fixation faite par de nombreux organes médiatiques et aussi les positions de certains groupes armés signataires de l'Accord sur la « question de l'Azawad » n'a pas permis d'avoir une vue lucide sur les différents objectifs de la CEN.

Analysant le processus de la CEN, Cheibane Coulibaly (2017b)<sup>3</sup> montre à son tour que la mise en œuvre du dialogue national au Mali reste difficile et impérieuse pour le processus de paix : *« Au lendemain de la Conférence d'Entente Nationale (CEN), épilogue de ce long et douloureux cheminement qui a conduit à*

---

<sup>3</sup> Cheibane Coulibaly est un écrivain malien. Il est enseignant-chercheur à l'Université Mandé-Bukari au Mali. Il est également un expert reconnu pour ses travaux sur les politiques agricoles et les stratégies paysannes. Il a publié en 2017 son dernier ouvrage sur « Crise politico-institutionnelle au Mali : essai de philosophie politique mandingue ». Cheibane Coulibaly a été membre de la Commission Spéciale en charge de l'élaboration de la Charte et de la Cartographie des terroirs en République du Mali.

*l'Accord d'Alger et à sa laborieuse tentative de mise en œuvre, les maliens les plus naïfs et/ou les plus entêtés réalisent avec beaucoup d'amertume que leur vestibule n'est pas non plus à Alger. Mais si les maliens savent que ce vestibule ne se trouve également ni à Paris ni à New York, ils n'en retrouvent pas aujourd'hui l'entrée dans leur pays. C'est que cette entrée est obstruée en partie par la concentration excessive de pouvoirs entre les mains du Président de la République (qui devient un obstacle à toute initiative autre que l'Accord) et par la confusion de rôles entre les institutions (quand les contrepouvoirs deviennent des tremplins pour l'accès au pouvoir) ».*

Pour Cheibane Coulibaly (2017a), le défi du dialogue national devant réunir les maliennes et les maliens pour rechercher les voies de sortie de crise sont assez complexes. Il situe qu'en plus de la difficulté d'ouvrir un dialogue accepté par tous, se trouve une configuration politico-institutionnelle qui brouille les enjeux de paix. L'auteur invite à cet égard, à adopter une vision globale du processus du dialogue à l'aune de l'agencement institutionnel du pays. Sans aborder dans cette réflexion, il convient de faire remarquer qu'au Mali, la CEN est une disposition de l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale. Dans ce cadre le texte de l'Accord a été l'un des principaux référentiels pour l'organisation de la CEN, devant permettre aux maliens de « retrouver l'entrée du vestibule ».

Malgré l'énoncé théorique de l'objectif de la CEN dans le texte de l'Accord, sa mise en œuvre n'a pas échappé aux revendications d'ordres politiques et partisans. De même, les revendications anciennes liées au dialogue qui étaient nées depuis la période de transition (en 2013) ont refait surface. Ainsi, la mise en œuvre de la CEN a été caractérisée par un contexte délétère fait de suspicions et marqué par une recrudescence de l'insécurité. En effet, pour le Gouvernement du Mali (GdM), la CEN devait se limiter à un « événement » dont le couronnement devait être la date du « 20 juin 2017 », date correspondant au deuxième anniversaire de la signature de l'Accord. Du point de vue du GdM, une démarche fondée sur un processus accéléré et limité dans le temps permettait aussi de répondre aux termes de l'Accord dans lequel la tenue de la CEN devait être celui de la période intérimaire. Selon l'Accord la période intérimaire couvrait une période allant de 18 à 24 mois.

De leur côté, les mouvements signataires (surtout la CMA) n'étaient d'accord ni avec la démarche, ni avec la temporalité de la CEN. Pour ces derniers, la CEN devrait être un « processus », c'est-à-dire une initiative étalée dans le temps, dont le « point de départ devait être la grande rencontre prévue » et avoir pour but d'annoncer les principales orientations du processus. De même, les mouvements signataires estimaient que le processus devait couronner la mise en œuvre de l'ensemble des étapes de la mise en œuvre de l'Accord et non se circonscrire dans le cadre de la seule période intérimaire. Il apparaît alors clairement que pour chaque camp, les objectifs de la CEN étaient différents. Ainsi chaque acteur a plus ou moins calibré son intervention dans le processus de la CEN selon son centre d'intérêt. La différenciation des vues et des résultats attendus, malgré les termes de l'article 5 de l'Accord se sont étalées lors du déroulement du processus.

## 4 Le déroulement de la CEN

La mise en œuvre de la CEN a fait l'objet d'un large débat. Les difficultés liées à la préparation ont entraîné la divulgation de nombreuses informations, souvent contradictoires. Sans avoir une vue claire sur la structuration, la démarche opérationnelle ou encore les résultats attendus, les analyses sur le CEN peuvent risquer de manquer d'objectivité. Pour ce faire, cette partie est consacrée à la description du déroulement de la CEN.

La mise en œuvre de la conférence peut s'appréhender autour de deux principales phases. La première phase a concerné sa préparation et sa tenue, telles que prévue par l'article 5 de l'Accord. La deuxième phase a concerné les travaux de la commission spéciale qui ont abouti à la publication d'une Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale et d'une Cartographie des terroirs en République du Mali.

### 4.1 La première phase : préparation et tenue de la conférence d'entente nationale

#### La structuration de la commission préparatoire

Lors de son discours à la Nation le 31 décembre 2016, le Président de la République a annoncé la tenue de la CEN à Bamako au mois de mars 2017. Dans cette perspective, le Médiateur de la République, Baba Akhib Haïdara, a été nommé par le Décret n°2016-0955/P-RM du 21 décembre 2016, en qualité de Président de la Commission Préparatoire et Président de la Conférence. Une Commission préparatoire comprenant près de 40 membres a été mise en place, à travers l'Arrêté n°2017- 001/MR-CEN du 03 janvier 2017.

La Commission préparatoire était composée de trois groupes techniques :

- ≡ Le groupe de travail « Analyse et Rédaction » a été chargé de la collecte et de l'élaboration de toute la documentation nécessaire à la préparation et à la tenue de la CEN (dont les termes de référence, le document de travail, etc.).
- ≡ Le groupe de travail « Communication et Relations Publiques » a été chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie et un plan de communication adaptés à l'objet de la Conférence, destinés à informer l'opinion publique nationale et internationale. Ce groupe entretenait des relations de travail avec les médias et les communicateurs traditionnels et a organisé les consultations du Président de la Commission Préparatoire avec les différents acteurs concernés par le processus d'organisation de la CEN.
- ≡ Le groupe de travail « Organisation et Logistique » a été chargé, en relation avec les structures et acteurs concernés, de concevoir et de mettre en œuvre toutes les diligences pratiques en vue de la préparation, de l'organisation et du bon déroulement de la CEN.

Le mandat global de la Commission préparatoire était de garantir lors de la Conférence :

- ≡ La mobilisation de l'ensemble des composantes de la nation malienne dans un débat public sur la refondation de l'Etat et la réconciliation ;

- ≡ Le recueil et la prise en compte des contributions de l'ensemble des composantes de la nation ;
- ≡ L'identification des valeurs, des défis, des enjeux et des engagements communs qui fondent la volonté du vivre ensemble des populations maliennes ;
- ≡ La construction de perspectives communes pour l'avenir du Mali systématisées dans le cadre d'un projet de Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale.

## **La démarche des consultations des acteurs**

Pour la préparation de la CEN, la méthodologie suivie par la Commission préparatoire a été basée sur trois sources principales : la compilation et l'analyse de la documentation existante ; l'organisation des Consultations Régionales et des Consultations catégorielles menées par le Président de la Commission Préparatoire et Président de la Conférence.

Destinées à informer, sensibiliser, écouter et recueillir les avis et réflexions notamment en ce qui concerne les thèmes à débattre par la conférence, les consultations se sont déroulées aussi bien au niveau des régions qu'au niveau des organismes et personnalités représentant les principales composantes de la nation. Les Consultations Régionales ont été conçues dans une démarche de « sensibilisation », d'« écoute » et de « recueil » des attentes des populations autour de trois thématiques majeures qui sont au cœur de l'objet même de la CEN: 1) la Paix, 2) l'Unité nationale et 3) la Réconciliation nationale.

Des consultations ont été organisées de février à mars 2017 et se sont tenues dans les régions de Gao (13 et 14 février 2017), Tombouctou – Taoudéni (13 et 14 février 2017), Mopti (14 et 15 février 2017), Ségou (20 et 21 février 2017), Koulikoro (20 et 21 février 2017), Sikasso (20 et 21 février 2017), Kayes (20 et 21 février 2017), Ménaka (18 et 20 février 2017) et Kidal (22 au 24 mars 2017).

A ces consultations régionales, s'ajoutent celles organisées dans le District de Bamako (14 et 15 mars 2017) et pour certaines couches spécifiques (les femmes, la société civile, les jeunes) ainsi que celles destinées aux réfugiés et aux maliens de l'extérieur (16 au 26 mars 2017). Les consultations avec les réfugiés et les résidents maliens de l'extérieur se sont déroulées dans trois pays voisins, à savoir le Burkina Faso, la Mauritanie et le Niger.

Parallèlement aux consultations régionales et à celles avec les réfugiés et les résidents maliens de l'extérieur, le Président de la Commission Préparatoire de la CEN a tenu une série de consultations catégorielles et individuelles avec divers groupes et personnalités cibles pour expliquer les raisons, la nature et le produit final de la CEN en vue de :

- ≡ Susciter les adhésions et contribuer à créer un climat favorable à la tenue de CEN ;
- ≡ Motiver une participation responsable et aussi inclusive que possible des différentes composantes de la nation.

C'est dans ce cadre et avec cet objectif que des consultations se sont tenues avec les organisations et associations de la société civile y compris les femmes, les jeunes et les structures religieuses et culturelles ; les regroupements de partis politiques ; les centrales syndicales ; les représentations des maliens de l'extérieur ; les anciens Premiers ministres de la République ; les différents groupes signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation.

Enfin, le Président de la Commission Préparatoire de la CEN a sollicité et obtenu l’avis et les commentaires des Présidents des Institutions de la République et des Autorités indépendantes sur, notamment les aspects juridiques liés à la nature de la CEN, et à la Charte pour la paix, l’unité et la réconciliation nationale qu’elle devait produire. A ces consultations catégorielles se sont ajoutées des consultations spéciales avec les autorités traditionnelles et des notabilités individuelles.

## Présidium de la CEN

A l’ouverture de la CEN, le lundi 27 mars 2017, il a été mis en place le présidium composé d’un Président entouré d’un Bureau. Autour de Baba Akhib Haïdara, le Bureau qui a été mis en place se présente comme suit :

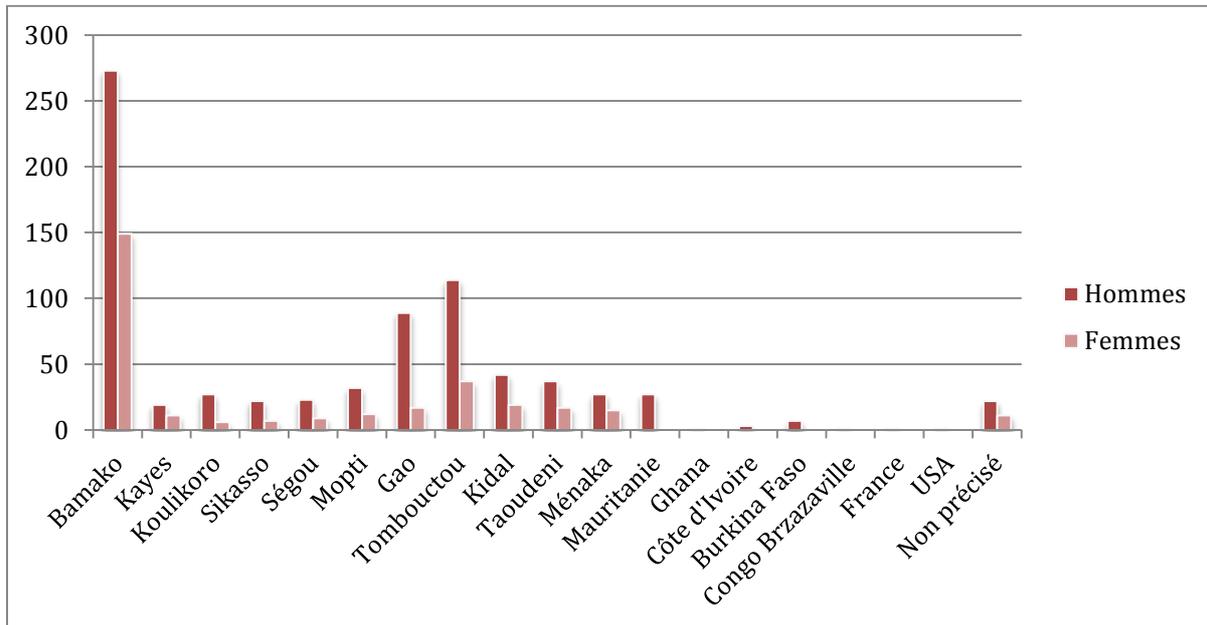
1.	Président	M. Baba Akhib Haïdara
2.	Vice-Président pour le compte du Gouvernement	M. Mohamed El Moctar, (Ministre de la Réconciliation Nationale)
3.	Vice-Président pour le compte de la CMA	M. Mahmoud Ould Mohamed (Représentant de la CMA)
4.	Vice-Président pour le compte de la Plateforme	Me Harouna Toureh (Porte –parole de la Plateforme)
5.	Vice-Président pour le compte de la société civile	M. Bouréïma Allaye Touré (Président du Conseil National de la Société Civile - CNSC)
6.	Vice-Président pour le compte des confessions religieuses	M. Mahmoud Dicko (Président du Haut Conseil Islamique - HCI)
7.	Vice-Présidente pour le compte des femmes	Me Saran Keita Diakitè (Représentante des organisations des femmes)
8.	Vice-Président pour le compte des jeunes	M. Souleymane Satigui Sidibé (Vice-président du Conseil National des Jeunes - CNJ)
9.	Rapporteur général	Nouhoum Sankaré (Expert indépendant)

Source : Actes de la Conférence d’Entente Nationale, Avril 2017, Bamako, p.83.

## Les participants de la CEN

Au total 1078 personnes ont participé à la conférence. La répartition de ces participants selon le sexe et la provenance est présentée dans le graphique ci-dessous.

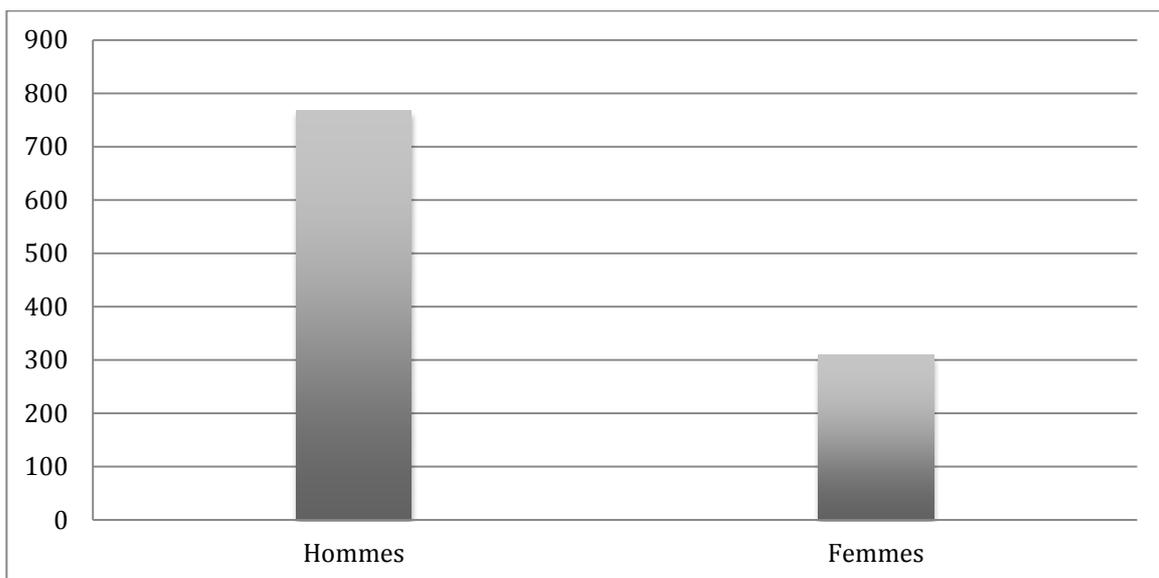
### Graphique N°1 : Répartition des participants par provenance



Source : Actes de la Conférence d'Entente Nationale, Avril 2017, Bamako, p.117-156.

Il ressort que l'ensemble des régions du Mali et le district de Bamako ont été représentées à la conférence. En plus des participants de l'intérieur, les maliens réfugiés et résidents dans les pays voisins et la diaspora ont pris part à la conférence. Les localités les plus représentées ont été le district de Bamako avec 39,14%, la région de Tombouctou avec 14% et la région de Gao avec 9,83%. La région de Kidal a été représentée avec 5,6% des participants.

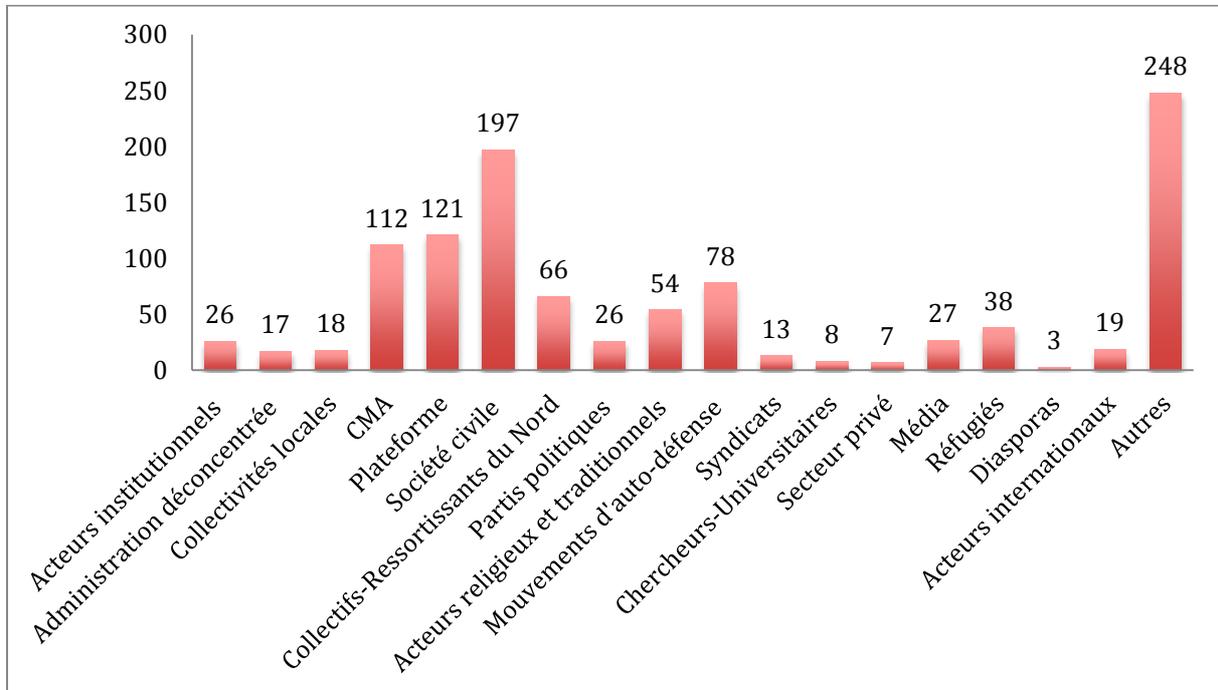
### Graphique N°02 : Répartition des participants par sexe



Source : Actes de la Conférence d'Entente Nationale, Avril 2017, Bamako, p.117-156.

Le graphique ci-dessus montre l'échelle de participation des deux sexes (homme et femme). En effet, sur le total des 1078 participants, 71,24% des participants étaient des hommes contre 28,76% de femmes.

### Graphique N°03 : Répartition des participants par catégorie



Source : Actes de la Conférence d'Entente Nationale, Avril 2017, Bamako, p.117-156.

Le graphique ci-dessus a été établi à la suite du croisement des données disponibles. Il nous permet d'avoir un aperçu global du profil des participants. Notons également que selon la description des participants effectuée par la Commission Préparatoire (2017), les profils attendus se présentaient comme suit :

- ≡ Les représentants des mouvements signataires et non signataires de l'Accord,
- ≡ Les élus locaux,
- ≡ Les représentants de l'Etat (autorités et services techniques),
- ≡ Les autorités traditionnelles et religieuses,
- ≡ Les représentants des forces de défense et de sécurité,
- ≡ Les représentants des organisations de développement local,
- ≡ Les représentants des organisations de jeunes et de femmes,
- ≡ Les représentants des organisations de victimes et des personnes déplacées et réfugiées,
- ≡ Les représentants du secteur économique / secteur privé,
- ≡ Les médias et les communicateurs traditionnels,
- ≡ Les représentants des associations de la société civile au sens large.

## **Les contenus des débats de la CEN**

Lors de la CEN, les échanges se sont déroulés en sessions plénière et en travaux de groupes. A cet effet, les débats ont été structurés à travers trois principaux thèmes qui sont : 1) la Paix, 2) l'Unité nationale et 3) la Réconciliation nationale.

Comme le précisent les Actes de la CEN, les travaux se sont déroulés en groupes pendant trois jours (les 29, 30 et 31 mars 2017) et la restitution des travaux a été effectuée en une séance plénière (le 01<sup>er</sup> avril 2017). Les différentes séances ont permis aux participants de débattre sur diverses questions liées à la conflictualité malienne. A cet effet, trois axes se dégagent des principales discussions: 1) l'identification des causes profondes des crises à répétition au Mali, 2) la question de l'Azawad et 3) les recommandations.

### **1. Les causes profondes de la crise : les fondements de la conflictualité structurelle et conjoncturelle au Mali se présentent sous six points qui sont :**

- ≡ Le déficit de la gouvernance de la gestion affaires publiques,
- ≡ Le déficit sécuritaire au Mali manifesté par la faiblesse des forces de défense et de sécurité, etc.,
- ≡ Le déficit de gestion de la diversité qui pose également la problématique de l'exclusion de certains groupes sociaux,
- ≡ Le déficit de développement socio-économique et de gestion des ressources naturelles,
- ≡ L'effritement des valeurs sociétales et du sens civique,
- ≡ L'insuffisance de mise en œuvre des accords de paix précédents et de leur suivi et évaluation.

### **2. La question de l'Azawad : en ce qui concerne ce sujet, la CEN a en retenu :**

- ≡ Le terme Azawad ne renvoie plus à aucun projet politique ;
- ≡ L'appellation Azawad, au plan administratif, ne peut englober de fait toutes les régions dites du Nord ;
- ≡ L'appellation Azawad recouvre une réalité socioculturelle, mémorielle et symbolique partagée par certaines populations du Nord du Mali.

### **3. Les recommandations : un grand nombre de recommandations ont été formulées lors de la CEN. Parmi elles peuvent être retenues :**

- ≡ Accélérer le processus de désarmement, et de réinsertion des ex-combattants dans les meilleurs délais ;
- ≡ Améliorer l'accès des populations aux services publics de base : l'éducation, la santé, la sécurité alimentaire, les infrastructures de transport, etc. ;
- ≡ Instaurer une journée de réconciliation et de pardon, au cours laquelle le Président de la République devra prononcer un discours à la nation ;
- ≡ Veiller à une mise en œuvre correcte, efficace et diligente de l'Accord pour la paix et la réconciliation ;

- ≡ Négocier avec les belligérants du centre en l'occurrence Ahmadou Kouffa tout en préservant le caractère laïc de l'Etat ;
- ≡ Négocier avec les extrémistes religieux du Nord, notamment Iyad Ag Ghali tout en préservant le caractère laïc de l'Etat.

En somme, la mise en œuvre de la première phase de la conférence a permis la tenue des rencontres régionales (avec une moyenne de 200 participants par rencontre), des rencontres catégorielles (avec des personnalités politiques, institutionnelles, etc.) et d'une rencontre nationale du 27 mars au 02 avril 2017. Durant une semaine, sur une estimation initiale de 300 participants, ce sont finalement 1078 personnes qui ont pris part à la CEN. Les participants sont venus de l'ensemble des régions du pays et des pays voisins (dont le Burkina Faso, la Mauritanie et le Niger). La participation de certains mouvements armés signataires de l'Accord ainsi que d'une partie importante des partis de l'opposition politique, qui a été un temps un doute, a finalement eu lieu le dernier jour de la CEN. A cet effet, parler des résultats de la phase 1, c'est surtout constater l'effectivité de la tenue des rencontres régionales, catégorielles et la CEN. Au-delà de toute analyse quantitative, il s'agit d'appréhender les avantages de la tenue de la CEN dans le contexte sociopolitique et sécuritaire qui était tendu à l'époque.

## **4.2 La deuxième phase : la commission spéciale**

A la clôture de la CEN le 02 avril 2017, le constat partagé était que la CEN n'avait pas pu répondre à toutes les préoccupations des parties prenantes. En effet, la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale n'avait pu être adoptée et sur la question de l'Azawad, la conclusion présentée dans le rapport général ne semblait pas faire l'unanimité. Prenant en compte ces limites, le Président de la République Ibrahim Boubacar Keita a, lors de son discours de clôture de la CEN, annoncé une prochaine étape dont l'objet serait d'apporter les réponses subséquentes.

### **La structuration de la commission spéciale**

A la suite de la tenue de la CEN, le Président de la République a reconduit, par Décret N°2017-0370/P-RM du 03 mai 2017, le Président de la Commission préparatoire et Président de la CEN, comme Président de la Commission Spéciale chargée de :

- ≡ La rédaction de la Charte pour la Paix, l'Unité et la Réconciliation nationale ;
- ≡ L'élaboration d'une cartographie des terroirs de la République du Mali.

Les membres de la Commission Spéciale ont ensuite été nommés par le Médiateur Baba Akhib Haïdara à travers l'arrêté N°2017-001/MR-CS du 09 mai 2017. La commission spéciale était composée de près de 50 membres issus à la fois de différents ministères et de la Présidence de la République, des mouvements signataires de l'Accord, des chercheurs-universitaires maliens, des personnes issues de la société civile, etc. L'ensemble des membres ont été répartis en deux sous-commissions :

- ≡ La sous-commission Rédaction de la Charte pour la Paix, l'Unité et la Réconciliation nationale ;
- ≡ La sous-commission Elaboration d'une cartographie des terroirs de la République du Mali.

Les commissions mises en place ont d'abord procédé à une analyse documentaire puis à des consultations d'institutions spécialisées sur les questions de cartographie de terroir. Des groupes de travail de taille réduite ont aussi été composés au sein de chaque sous-commission. Le travail initial des sous-commissions a permis d'entamer des consultations auprès des acteurs maliens. Par la suite des consultations régionales dans le pays et à l'extérieur ont été entreprises.

## **La démarche des consultations des acteurs**

L'objectif de ces consultations était de partager l'idée de la cartographie des terroirs et plus concrètement le projet de la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale, afin de recueillir les avis, les propositions d'amendements et des suggestions de la part des participants. Dans cette perspective, deux catégories de consultations ont été organisées : des consultations régionales et des consultations auprès des maliens résidents et réfugiés à l'extérieur du pays. Dans le cadre des consultations régionales, la quasi-totalité des régions du Mali a accueilli des délégations composées pour la plupart des membres de la commission spéciale. En ce qui concerne les missions à l'extérieur du pays, elles ont été essentiellement destinées au pays suivants : Burkina, Mauritanie, Niger, Ghana, Algérie, France, Arabie Saoudite, etc. Les missions à l'intérieur et à l'extérieur du pays se sont déroulées de façon simultanée du 01 au 20 juin 2017.

## **Les contenus de la Charte et de la Cartographie des terroirs en République du Mali**

La Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale est structurée autour de trois (3) sections : 1) le préambule, 2) les fondamentaux, et 3) les mesures. Le préambule s'attache à mettre en contexte la conflictualité malienne. Il est alors rappelé les différents épisodes des crises au Mali, à savoir les coups d'Etat militaires (1968 ; 1991 ; 2012) et les rébellions armées (1963 ; 1990 ; 2006 ; 2012). Au-delà, le préambule situe la nécessité de dépasser la « douloureuse épreuve » de ces crises (notamment celle de 2012) afin de mobiliser l'ensemble des composantes nationales à œuvrer à la consolidation de la paix, de l'unité et de la réconciliation. Les fondamentaux comprennent une vision commune structurée autour de plusieurs points dont « le peuple malien est et restera indivisible » ; des valeurs partagées sont énoncées à travers différents points, parmi lesquels « la République du Mali est un Etat démocratique, social et laïc » ; enfin, les principes sont présentés à travers divers points dont « l'Etat du Mali est un Etat unitaire, indivisible et décentralisé ». La dernière partie de la charte porte sur les mesures. Elles sont au nombre de trois : 1) des mesures pour la consolidation de la paix, 2) des mesures pour reconstruire l'unité nationale et 3) des mesures pour conforter la réconciliation nationale.

Dans la *Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale, Cartographie des terroirs de la République du Mali* (2017, 23), la commission spéciale a retenu la définition suivante afin de rendre compte du terroir : « Le terroir est un espace géographique de vie dans lequel évolue une population, à travers ses activités culturelles, sociales et économiques dans le respect du cadre écologique. Les terroirs sont des espaces vivants et innovants qui ne peuvent être assimilés à la seule tradition ». Le travail sur la cartographie des terroirs en République du Mali a été basé sur deux grandes parties qui sont : une cartographie factuelle des terroirs que compte le pays, et une présentation illustrative de quelques terroirs par région.

La question de l'Azawad a été prise en compte à travers le travail de cartographie. A cet effet, il a été mentionné que « le terme Azawad renvoie à un toponyme local, voire transrégional appelé ainsi par les Touaregs qui veut dire cuvette ou récipient en bois servant dans les emplois culinaires (Azawa au masculin

*singulier, Tazawat au féminin singulier) et pastoraux (abreuvoir). Il désigne aussi un terroir local cartographié dans la zone de Araouane (Azawad) et des références à l'Est de Gao (Azawa) et au Sud de Ménaka (Azawagh) ».*

Enfin, il convient de signaler que le document *Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale & la Cartographie des terroirs en République du Mali* a été officiellement présentée au Président de la République du Mali à l'occasion d'une cérémonie organisée le 20 juin 2017, qui était aussi la date anniversaire des deux ans de la signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation.

L'analyse descriptive de la mise en œuvre de la CEN est riche d'enseignement. En effet, il ressort trois constats majeurs, à savoir:

- ≡ L'organisation du processus à travers une démarche ascendante (les consultations des acteurs avaient commencé par le niveau régional avant de s'achever au niveau national à Bamako) ;
- ≡ La prise en compte des représentants des mouvements armés signataires de l'Accord dans le processus de préparation de la CEN ; et
- ≡ L'implication des autorités nationales (Présidence, Primature, Ministère de la Réconciliation, etc.) dans le processus de préparation et l'animation de la CEN.

Malgré ces constats, de nombreux facteurs expliquent les limites de la CEN.

## 5 Les limites de la CEN

La majorité des acteurs maliens s'accordent sur l'opportunité représentée par la CEN, même si les avis restent mitigés sur le contenu de la démarche. *« C'était une opportunité salutaire même si le principe d'inclusivité a été remis en cause par les uns et les autres. L'opposition et la plateforme ont pris le train en marche parce qu'ils estiment qu'ils n'ont pas été suffisamment consultés... »* (B.E.D, extrait d'entretien du 12 septembre 2017, Bamako).

Cet autre acteur ayant participé aux concertations pendant le processus de la CEN témoigne : *« L'opportunité était certaine. Depuis le début de la crise, c'était la première fois que les maliens se rencontraient entre eux sur leur territoire pour parler, avec la présence de toutes les composantes (les élus, les autorités traditionnelles, les autorités religieuses, la société civile, les partis politiques). Le rapport a été fait par les maliens, les documents de cadrages etc. Moi-même j'ai été chef de mission de la consultation de Sikasso. Quand on parlait à Sikasso certaines personnes de Kidal ont été émerveillés par la verdure de Sikasso. Et, je leur ai dit qu'ici c'est le Mali aussi... »* (A. S., responsable d'organisation de la société civile, extrait d'entretien du 11 septembre 2017, Bamako).

Cependant, il convient de noter les doutes qui ont subsisté sur la tenue de la CEN, jusqu'à une date très proche de l'évènement. Ce titre d'article de presse est assez révélateur: *Mali : Doute sur la tenue de la Conférence d'entente nationale en ce mois de mars !* L'article en question poursuit : *« Pour l'instant, il est très difficile de dire que la Conférence d'entente nationale pourra se tenir dans ce mois de mars 2017 comme prévu. Après les régions de Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou et Gao, les consultations vont toujours continuer à Bamako à partir de ce 14 mars 2017 pour la tenue de cette*

*Conférence. Après, ce sera le tour de la région de Kidal et les camps de réfugiés. Le grand défi, reste l'atteinte du maximum des réfugiés à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Mais pour l'heure, aucune date n'a été décidée pour la tenue de cette conférence prévue officiellement pour ce mois de mars 2017 à Bamako ».*

Concernant le processus et le contenu des débats, certains acteurs n'hésitent pas à afficher leur frustration : *« S'agissant de la conférence d'entente nationale, elle a été cravachée, tirée par les cheveux car l'organisation a été faite à la va-vite ».* (M. M., femme leader de la société civile, extrait d'entretien du 10 septembre 2017, Bamako). Il semble dès lors que le contexte de mise en œuvre de la CEN a été de nature à affecter le processus. *« La situation politique est très confuse pour des raisons d'élections présidentielles et législatives en 2018. Surtout que les élections à venir concerneront le président de la république, les députés et les présidents des conseils de cercle et de régions. Au niveau des états-majors des différents partis, on s'affaire à la préparation de ces joutes électorales. Le projet de référendum a contribué à accentuer la déchirure entre les différents hommes politiques. La gestion de cette crise autour du référendum montre à quel point le Mali a besoin de dialogue. La gestion de la crise n'a pas fait l'objet de dialogue mais plutôt il y a des pressions dans la rue. Nous avons la multiplication de revendications sociales (à la fois au niveau de la santé, de l'éducation, etc.). Cependant les ressources de l'Etat ne permettent pas de faire face à toutes ces problématiques. La situation politique est très délétère ».* (S.M. cadre au sein des APL, extrait d'entretien du 12 septembre 2017, Bamako).

De façon spécifique, il ressort de nos investigations que les différents facteurs ayant limité la portée de la CEN sont entre autres :

### **≡ L'approche non souveraine de la CEN**

Les objectifs de la CEN tels qu'énoncés à l'article de 5 de l'Accord ne prévoyaient point une conférence nationale souveraine. Or, de nombreux acteurs politiques et de la société civile estimaient que la CEN devait avoir ce caractère : *« Nous avons constaté qu'en lieu et place de la CEN, certains partis politiques demandaient l'organisation d'une conférence nationale souveraine. Si cette proposition était acceptée, elle mettrait en cause le pouvoir du président élu, chose que les organisateurs ont refusé ».* (N.K. enseignant-chercheur, extrait d'entretien du 12 septembre 2017, Bamako).

Pour les partisans d'une conférence souveraine, l'objet de la CEN devait être de rediscuter de la légitimité des institutions, des modalités de refondation de la gouvernance et même de la réouverture du débat sur l'Accord pour la paix et la réconciliation. Ce désaccord de taille a été l'un des points de polémique qui a d'ailleurs limité l'ardeur de nombre de participants.

### **≡ Le temps de préparation de la CEN était réduit (faisant de la CEN plus un évènement qu'un processus de dialogue)**

Pour certains acteurs, la phase préparatoire et de façon globale le temps de la CEN était trop court. *« Le temps de préparation était assez limité, ce qui a fait que les actions de démarrage ont été bafouillées, etc. Il y a aussi le fait que l'opposition politique avait boycotté l'ouverture de la conférence. Normalement, ces derniers devraient être associés à la préparation de la conférence. Si le temps était assez raisonnable, les organisateurs auraient pu mieux organiser cette conférence ».* (S.M. cadre au sein des APL, extrait d'entretien du 12 septembre 2017, Bamako).

Soulignons à cet effet, que les travaux de la première phase ont démarré en janvier 2017, alors que la CEN avait déjà été pré-annoncée pour le mois de mars 2017. Les membres de la Commission préparatoire

ne disposaient que d'un peu plus de trois mois pour produire la documentation de travail, pour organiser et animer les consultations régionales et celles de l'extérieure, organiser la tenue de la CEN, etc. Cette restriction temporelle a été soulignée au sein même de la commission. Toutefois, l'agenda politique a pris le dessus sur les approches techniques proposées, ce qui fait dire à nombre d'observateurs que la CEN a été pensée comme un « évènement » et non un « processus de dialogue ».

### ≡ **L'échelle des consultations des acteurs**

Au plan méthodologique, les aspirations croisées militaient pour un ancrage de la conférence à l'échelle la plus basse au plan territorial. Pour de nombreux acteurs (ARGA, 2015) : *« Les villages et factions sont les échelles de la vie quotidienne, le niveau où tous se connaissent, où il n'est pas possible de faire semblant d'être différent de ce que l'on est. C'est le dernier refuge de la conscience d'appartenir à une communauté. C'est à ce premier niveau que tous peuvent exprimer les valeurs sur lesquelles devrait être fondées le Mali, les aspirations, les frustrations et les colères, les rêves et les perspectives. C'est à partir de ce niveau des communautés naturelles que les aspirations et propositions peuvent remonter, par différents canaux, au niveau communal, des cercles, régional, national. Le débat public au niveau des villages et factions consisterait en la tenue d'une rencontre participative où chacun pourrait contribuer au débat, à l'expression de ses valeurs, ses défis, ses engagements et ses aspirations ».*

Dans l'effectivité de la mise en œuvre de la CEN, les consultations des acteurs nationaux n'ont pu démarrer à l'échelle des villages et des fractions. Les consultations ont eu lieu seulement au niveau des chefs-lieux de région. Soulignons toutefois que les participants aux consultations régionales dans chaque région sont venus des cercles et des communes. Si cette démarche permettait de gagner en temps, l'une de ses limites est que certaines localités n'ont pu être représentées à la CEN.

### ≡ **La portée stratégique des résultats**

Le temps de la mise en œuvre de la CEN a coïncidé avec le processus engagé pour la révision constitutionnelle. Dans l'esprit de bon nombre de citoyens, les résultats attendus de la conférence, tels que la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale et la cartographie des terroirs devraient être pris en charge dans le processus de révision de la Constitution.

Quelques questions posées lors des consultations relatives aux résultats de la conférence sont (entre autres) : *« Quelle sera la portée juridique de la charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale ? Quelle sera la finalité de la Charte et son lien avec la Constitution du Mali ? Quel lien entre la Charte et la CVJR (Commission Vérité, Justice et Réconciliation) ? Dans quelle mesure la charte prend en compte la valorisation de la mémoire – au-delà de la seule journée du pardon ? »* (Rapport, Rencontre de Ouagadougou sur le Projet de Charte pour la Paix, l'Unité et la Réconciliation nationale. Ouagadougou, le 10 juin 2017)

Malheureusement, les résultats de la CEN n'ont pas été pris en compte par le processus de la révision constitutionnelle, car les deux processus ont été menés simultanément. De nombreux interlocuteurs trouvent que cela a été une des faiblesses de la portée stratégique de la CEN.

### ≡ **Les revendications des mouvements armés signataires de l'Accord**

Les mouvements armés signataires de l'Accord, dont la CMA et la Plateforme ont été représentés à un haut niveau au sein de la commission préparatoire de la CEN. De même, ils ont eu à rencontrer le Médiateur de la République plusieurs fois afin d'avoir une vision commune sur la démarche et les

perspectives de la CEN. Malgré cela, ces derniers (notamment la CMA) ont boycotté l'ouverture de la CEN. Il semble que les mouvements armés n'étaient pas d'accord avec la limitation du processus de la tenue de CEN au seul évènement du 27 mars au 02 avril 2017. Selon de nombreuses sources, la participation des membres de la CMA a finalement été rendue possible grâce à l'intermédiation du Président du Haut Conseil Islamique (HCI) Mahmoud Dicko, accompagné de certains vice-présidents de la CEN. Cependant certaines sources ont évoqué aussi le fait que les mouvements signataires auraient reçus une motivation financière pour leur participation (Nord Sud Journal, 2017) : « *Lors des discussions entre le gouvernement et les groupes armés dans la nuit du dimanche au lundi dernier, les membres du gouvernement malien ont donné une somme de 200 millions de Francs CFA aux leaders de la CMA et 200 autres aux leaders de la Plate-forme afin qu'ils acceptent de participer à la conférence d'entente nationale* ».

Il convient de souligner que pour tenir compte des préoccupations des mouvements signataires, il a été proposé de poursuivre les travaux de la CEN, à travers la mise en place d'une commission spéciale chargée de l'élaboration (entre autres) de la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale (initialement prévue comme un des résultats de la première phase de la CEN).

### ≡ **Les jeux des acteurs politiques**

Dans la phase de la préparation de la CEN, le Médiateur de la République a rencontré la classe politique dans le cadre des consultations catégorielles. Ces derniers ont eu à présenter leurs attentes et aussi leur vision sur l'approche. Toutefois, malgré les différentes sollicitations, l'opposition politique a adopté une démarche de boycott systématique de la rencontre. Plus de cinq jours après l'ouverture de la conférence, il a fallu une délégation dirigée par le président du HCI pour infléchir la position de l'opposition politique. La participation de ces derniers a été limitée à une présence symbolique le dernier jour, car ils n'ont pas participé aux débats lors des travaux. Le constat est que malgré l'importance du dialogue national aux yeux de tous les acteurs, les enjeux politiques de l'heure n'ont pu être dépassés. La CEN a très vite été rattrapée par le jeu politique de confrontation « opposition – majorité présidentielle ».

### ≡ **Les disputes sur choix et le nombre des participants à la CEN**

Selon le communiqué du Conseil des ministres publié le 18 mars 2017, le nombre des participants à la CEN avait été fixé à 300 personnes. Le communiqué conseil extraordinaire des ministres du samedi 18 mars 2017 indique à cet effet : « *Au titre de la Présidence de la République, le Conseil des Ministres a entendu une communication du Président de la Commission préparatoire et Président de la Conférence d'Entente nationale sur l'état des préparatifs de ladite Conférence. Cette communication a porté sur la restitution des travaux de la Commission préparatoire qui ont été menés de manière inclusive à travers l'organisation de consultations régionales et catégorielles. Le Président de la Commission préparatoire a notamment rencontré les signataires de l'Accord de Paix, les Présidents des Institutions de la République et des Autorités administratives indépendantes, les anciens Premiers ministres, les organisations et associations confessionnelles, les partis politiques, les organisations syndicales, les notabilités, les groupements de femmes et de jeunes, la diaspora, la MINUSMA et le Comité de Suivi de l'Accord. Ces consultations ont révélé une large adhésion des forces vives de la Nation à la tenue de la Conférence d'Entente nationale qui sera organisée autour de trois grands thèmes : la paix, l'unité et la réconciliation nationale. La Conférence regroupera 300 participants venant des régions, du District de Bamako et de la diaspora* ».

Cette limitation du nombre des participants a suscité des débats, car pour de nombreuses personnes ce chiffre était trop faible. De plus, la question du choix des participants se posait : qui seront les délégués ?

Qui choisira les délégués ? Comment garantir leur représentativité et leur légitimité ? Finalement, le choix des délégués a été multiple. En effet, la commission préparatoire pour établir la liste de participants s'est basée sur l'administration d'Etat au niveau régional et local pour l'identification et l'invitation des participants des régions, des cercles et des communes. Dans les faits, l'identification des participants a été faite à la guise des administrateurs territoriaux de l'Etat central (gouverneurs, préfets et sous-préfets). De leur côté, suite aux nombreuses sollicitations, les mouvements armés ont aidé à la venue de certains de leurs membres de l'intérieur du pays et des camps des réfugiés. Malgré les conditions d'accès règlementées à la CEN (invitations, badges, etc.), de nombreuses autres personnes ont pu avoir accès à la salle et devenir des participants de la CEN. Sur une estimation initiale de 300 participants, le nombre final des participants a été de 1078 personnes.

### ≡ **La problématique de l'inclusivité et de la représentativité**

La plupart des interlocuteurs rencontrés ont estimé que l'une des limites de la CEN aura été son manque d'inclusivité. Pourtant, certains ont estimé que la CEN avait associé tout le monde, tandis que d'autres ont jugé que cette inclusivité limitée répondait à une logique de restriction des contestations politiques contre le pouvoir en place. En effet, malgré le nombre élevé des participants, le sentiment d'exclusion est fortement ressenti par de nombreux acteurs (parmi lesquels on retrouve les mouvements armés, certaines organisations de la société civile, etc.) Par ailleurs, il ressort également que : « 80% des participants étaient présents à titre personnel, ils n'avaient pas de mandat de représentation (local), et ils n'étaient pas préparés pour participer aux débats ». (A. S., responsable d'organisation de la société civile, extrait d'entretien du 11 septembre 2017, Bamako).

### ≡ **Le caractère exclusif de l'Accord pour la paix et la réconciliation**

A propos du débat sur le caractère exclusif de la CEN, certains représentants des mouvements signataires de l'Accord ont estimé que cela est dû à la nature même de l'article 5 de l'Accord. En effet, pour ces derniers les dispositions de l'Article 5 de l'Accord font mention d'un dialogue qui devrait être exclusif, car ce dialogue ne devrait pas concerner tous les maliens. « *Le problème du Mali est son rapport au dialogue. Le dialogue dans la tête des acteurs c'est le dialogue issu de l'article 5 de l'Accord et celui-ci est exclusif. Le dialogue national devrait aboutir à une commune appellation de l'Azawad. Pour moi ce qui était très important dans la CEN était le fait que ça devrait être un exercice tripartite entre les parties signataire de l'accord pour la paix* ». (A. A.L., membre d'un mouvement signataire de l'Accord, participant au focus group, 14 octobre 2017, Bamako).

En conséquence, de nombreux interlocuteurs attribuent les difficultés rencontrées dans l'organisation de la CEN à cette divergence de vue entre l'Etat et les mouvements signataires.

### ≡ **Les limites du dispositif de communication**

Dans le cadre de la préparation de la conférence, une sous-commission en charge de la communication a été mise en place. Cette sous-commission était composée de membres pour la plupart journalistes et hommes de média. Cette commission a pris différentes initiatives en matière de communication : des publications régulières dans la presse écrite, des spots télévisuels sur l'ORTM et AFRICABLE, des messages diffusés sur les radios privées à Bamako et à l'intérieur du pays, les couvertures médiatiques des activités assurées de façon systématique par l'ORTM, la création de compte sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, etc.).

Cependant ce dispositif a largement été critiqué : « *Le processus de la CEN n'a pas fait l'objet d'une large information des citoyens. On ne savait pas trop qui allait participer, quels étaient les réels objectifs et même après quels sont les véritables résultats obtenus ? Nous devons prendre en compte notre culture dans le cadre du dialogue. Le Mali est un pays de tradition orale et nous devons passer par nos canaux traditionnels de communication pour vulgariser l'accord pour la paix* ». (F.M. participante au Focus group des femmes, jeudi 23 octobre 2017, Bamako.) Malgré le dispositif et les diverses stratégies de communication, il semble que celle-ci n'ait pas été suffisante.

En somme, il convient de constater que les limites de la CEN se présentent sur plusieurs dimensions, à la fois politique, institutionnelle et matérielle. De façon spécifique, les points de divergences ont aussi porté sur certains aspects tels que le manque d'inclusivité, l'incapacité de la CEN à aborder la réalité socio-économique des maliennes et des Maliens, la faible prise en compte de la « question de l'Azawad », etc. En ce qui concerne le manque d'inclusivité, les opinions divergent. En effet, si les mouvements armés signalent le manque d'inclusivité, cela n'est pas le point de vue des organisateurs de la CEN pour lesquels le processus a été suffisamment inclusif. Pour étayer cela, ils se réfèrent aux profils des participants. A ce niveau, il ressort effectivement une représentativité des différents groupes d'acteurs. En ce qui concerne le faible débat sur les réalités socio-économiques, il conviendrait de préciser que ce point n'était pas considéré comme faisant parties des objectifs de la CEN. Cependant, certains travaux ont abordé cette problématique dont le traitement des données issues de la CEN n'a certainement pas permis de mettre en relief. La « question de l'Azawad » a créé un point de cristallisation entre les différents partis. Considérée comme l'un des points clé de la CEN, cette discussion n'a pas abouti à des résultats satisfaisants pour tous.

Au-delà des facteurs ayant limité la portée de la CEN, l'initiative de la CEN a révélé l'intérêt des parties prenantes au processus de paix au Mali pour le dialogue national inclusif. Dans ce registre, il convient d'analyser le rôle des acteurs dans la dynamique de la CEN au Mali.

## 6 Analyse du rôle des parties prenantes

La mise en œuvre de la CEN ne s'est pas faite sans jeux des principaux acteurs. En effet, tout processus de dialogue recèle des intérêts pour lesquels les parties prenantes (*stakeholders*) adoptent une posture convenable leur permettant de maximiser les profits. A cet égard, en analysant la mise en œuvre de la CEN, il convient de tenir compte des stratégies des acteurs, des idées, des intérêts et incitations qui les motivent (au-delà des discours), et des arrangements politiques et institutionnels qui fondent ou qui sous-tendent la mise en œuvre du processus de dialogue. Une telle analyse intègre l'idée selon laquelle le changement dépend des rapports de force entre différents acteurs dans un processus institutionnel donné.

Les processus de paix et de dialogue n'échappent pas aux aspirations contradictoires des différents protagonistes. Dans le cadre de la mise en œuvre de la CEN, les parties prenantes sont identifiées comme suit : le gouvernement, la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR), les mouvements signataires de l'Accord, la société civile, les acteurs régionaux, les personnes réfugiées, la diaspora, et les partenaires internationaux. Cette description est loin d'être exhaustive. Toutefois, elle donne à voir la cartographie vaste des parties prenantes et *in fine* la diversité de vues et des attentes possibles sur la mise en œuvre de la CEN.

1. **Le gouvernement** : certes, il a été représenté au sein de la commission préparatoire, mais à l'évidence, il ressort que son rôle a été des plus limité. Une question est de savoir si les représentants du gouvernement, plus particulièrement le Ministère de la Réconciliation Nationale (MRN) ont eu à assumer un véritable rôle de relais en termes de partage de l'information au sein de leur département ? Le constat du faible portage des résultats de la CEN par le MRN soulève la question de leur intérêt pour un processus auquel ils ont été dessaisis au détriment du Médiateur de la République. En effet, depuis la fin de la CEN, le MRN a certes initiée des actions telles que la mise en place du Mécanisme d'Appui à la Réconciliation Nationale,<sup>4</sup> mais la place réservée à la CEN, plus particulièrement à la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale est encore invisible. Sans parler d'un manque d'intérêt, il peut être remarqué la faible prise en charge par ce département des suites de la CEN.
2. **La Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR)** : dans les mandats de cette structure, l'identification des causes profondes de la crise était un objectif clé. C'est pourquoi, un intérêt particulier lié à la participation de la CVJR au sein de la commission préparatoire de la CEN s'est fait sentir. Toutefois, à l'instar du MRN, depuis la fin de la CEN, aucune communication officielle de la CVJR n'a été faite en matière de prise en compte des résultats de la CEN.
3. **Les mouvements signataires de l'Accord** : ces derniers ont été associés à la préparation de la CEN. Malgré cela, on a constaté leur désaccord (pour le cas de la CMA) avec le texte de la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale et même de façon globale sur la durée de la CEN. Du point de vue de la CMA, il est considéré que l'un des objectifs majeurs de la conférence, à savoir le cas de l'Azawad n'a pas été atteint malgré l'élaboration de la cartographie des terroirs en République du Mali. Le journaliste Ibrahim Dia (2107) rapporte à ce propos les commentaires du porte-parole de la CMA : *« le document final qui nous est parvenu est malheureusement le même projet de charte qui a été exposé pendant les missions de concertations sans aucune prise en compte des recommandations issues de ces missions »*. Ibrahim Dia indique aussi que : *« la CMA dit constater qu'il y a un déni radical et systématique de la part de l'Etat de la problématique de l'Azawad telle que formulée par les populations durant tout le processus. Cette prise de position gouvernementale, (...) est loin de concilier les parties et par conséquent n'a aucune chance d'aboutir à une entente et encore moins la paix et l'unité nationale. En conséquence, la CMA rejette la présente charte qui ne saurait nullement l'engager dans son format actuel. Toutefois, elle reste ouverte à des discussions profondes et sérieuses sur la problématique de l'Azawad en vue d'obtenir une solution consensuelle »*.

---

<sup>4</sup> Le Mécanisme d'Appui à la Réconciliation Nationale (MARN) a été créé par décret n°2017/0367/PM-RM du 28 avril 2017. Le MARN est placé sous l'autorité du Ministre chargé de la Réconciliation Nationale. La mission a une durée de trois ans. Le rôle du MARN est d'assister le MRN dans un certain nombre de domaines d'intervention, à savoir : la conduite des actions d'information et de sensibilisation sur la stratégie de réconciliation nationale et sur les principes et valeurs de la République, de l'Etat de droit, de la démocratie et de la décentralisation en vue de promouvoir la culture de la paix et de la tolérance ; la participation au renforcement des capacités d'intervention des forces sociales dans la gestion des crises au niveau local ; la contribution à la mise en œuvre des mesures nécessaires à la gestion des conflits communautaires ; l'accompagnement à la mise en œuvre de l'Accord issu du processus d'Alger ; la conduite des études et des recherches sur les causes ou les risques des conflits communautaires et suggestion de toutes mesures ou toutes actions de nature à circonscrire les menaces à la paix et à l'unité nationale, etc. (Morba, 2017).

Si la plateforme semble moins critique, il n'en demeure pas moins que tous ces deux acteurs restent favorables à un nouveau processus de dialogue, cette fois-ci plus inclusif et aux résultats plus durables. Une telle initiative à leurs yeux devra capitaliser sur les acquis de la CEN et travailler à rendre le projet de la charte beaucoup plus consensuel.

4. **Les organisations de la société civile :** de nombreuses organisations de la société civiles ont pris part à la CEN, à la fois comme membres de la commission préparatoire, mais aussi lors des débats. Deux positions aux seins de la société civile peuvent être observées. D'une part, une frange demeure favorable au processus de la conférence, et d'autre part, une autre frange reste dubitative. Ces derniers ayant dans le passé rejeté la signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation, préfèrent adopter une posture neutre.
5. **Les organisations des femmes :** les femmes ont été peu représentées à la CEN, mais lors de l'ouverture, une femme a été élue vice-présidente. Malgré leur faible nombre, elles ont fortement contribué lors des débats. Soulignons également que bien avant la tenue de la CEN, les organisateurs avaient animé une session de rencontre spéciale avec les femmes. Cette rencontre a permis d'évoquer les préoccupations des femmes dans la crise (enlèvements, viols, etc.). Néanmoins, la lecture des recommandations de la CEN ne laisse pas apparaître une réelle prise en compte des attentes spécifiques aux femmes.
6. **Les organisations des jeunes :** lors de la CEN, le vice-président du CNJ a été élu vice-président du présidium. De nombreux jeunes ont pris part à la CEN. De même que les femmes, une session spéciale avait été organisée avec les jeunes. Dans l'ensemble, les jeunes se disent engagés en faveur du dialogue national (gestion de l'insécurité, propositions et mise en œuvre de projets de développement, etc.). Cela se manifeste à travers les diverses initiatives qu'ils entreprennent dans leur région ou localité.
7. **Les acteurs régionaux :** il est clair que les acteurs régionaux ne sauraient être considérés comme un acteur homogène. Toutefois, en les considérant ici comme partie prenante, il s'agit de faire remarquer la dimension territoriale du dialogue national. En effet, de nombreux participants venus des différentes régions du Mali ont pris part à la CEN. Leurs préoccupations et leurs attentes sont souvent très éloignées de celles des acteurs institutionnels et des mouvements signataires de l'Accord. Les acteurs régionaux revendiquent dans la majeure partie des cas un processus endogène de dialogue, centré sur leurs préoccupations de base, toutes choses que les débats à l'échelle nationale à Bamako tendent à reléguer au second plan dans un traitement prioritaire des questions politiques d'ordre global.
8. **Les personnes réfugiées :** bien que représenté, le nombre des personnes réfugiées participant à la conférence était assez limité. Cependant plusieurs recommandations portant sur l'accélération du retour des réfugiés ont été formulées lors de la CEN.
9. **La diaspora :** les maliens de la diaspora ont été représentés à la CEN. A travers diverses contributions, ils ont pu exprimer leur point de vues sur le processus de paix et de réconciliation. Il va de soi, que leur plus grande intégration dans la construction politique du pays demeure une préoccupation majeure. A cet effet, ces derniers restent attentifs aux initiatives en cours concernant les réformes politiques, institutionnelles et économiques.

10. **Les partenaires internationaux :** les acteurs internationaux ont joué un rôle important dans le soutien à la commission préparatoire de la CEN, à travers l'appui financier, matériel, logistique, etc. Il convient de souligner que l'appui apporté par ces derniers a été très utile dans le contexte de mise en œuvre de la CEN. L'appui visible des partenaires extérieurs s'est limité à un soutien externe, ce qui a été semblé avoir été vécu positivement, car la CEN a été conduit de bout en bout par les acteurs nationaux. Il ne semble pas y avoir eu d'ingérence extérieure dans la préparation de la CEN. Au-delà de la CEN, le rôle des acteurs internationaux s'inscrit dans une dynamique globale de soutien aux initiatives nationales prises dans le cadre du Comité de Suivi de l'Accord pour la paix et la réconciliation.

## 7 La CEN : dialogue à construire ou catharsis collective ?

La crise au Mali est présentée comme une crise structurelle dont les causes sont complexes et anciennes. Malgré la signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation, la crise demeure et tend par ailleurs à s'étendre aux régions du centre du pays – en plus des régions du nord-est toujours en proie à diverses formes de violence. Dans le processus de sortie de crise, le dialogue est présenté comme une des voies pour identifier les causes profondes et remobiliser l'ensemble des protagonistes. Au demeurant, le dialogue est considéré comme une valeur sociétale au Mali.

Sous ce prisme, les discours des partis politiques et de la société civile, les attentes et les objectivations du dialogue sont très divergentes. Ce contexte de perception divergeant autour du dialogue pour la sortie de crise a affecté la tenue de la CEN. En effet, malgré la tenue de la CEN, force est de constater que la volonté d'ouvrir et de poursuivre le dialogue est toujours forte et les demandes nombreuses.

Après avoir analysé les limites de la CEN, présentées comme des obstacles, il convient de s'interroger sur son caractère téléologique,<sup>5</sup> l'objet étant de saisir le but ou encore la finalité de l'initiative de dialogue national comme processus devant apporter une réponse durable aux causes du conflit pour lequel il est initié.

Poser la question des buts ou des finalités du dialogue national permet d'éviter à la fois la sous-estimation et la surestimation de son potentiel face à l'objet du conflit dans la perspective de la reconstruction nationale. Dans le cas du Mali, la question est de savoir dans quelle mesure le dialogue demeure une voie pour la sortie de crise au Mali ? Au-delà du seul énoncé théorique des vertus du dialogue et de son caractère ancré dans la société malienne, l'enjeu est de saisir comment le dialogue est vécu dans un contexte sociopolitique, institutionnel et sécuritaire complexe et surtout caractérisé par une pluralité de protagonistes et d'intervenants extérieurs aux revendications diverses.

---

<sup>5</sup> Certains analystes (Banegas, 2003) se sont insurgés contre la perspective téléologique que véhicule l'image du « modèle béninois », contre les images communes d'un changement pacifique et consensuel, tout en tentant de replacer ce processus dans son contexte de conflictualité, d'extrême tension, et en insistant sur son caractère aléatoire pour rappeler ainsi la réversibilité des processus de transition en Afrique. Les conférences nationales arrivent avec la démocratisation et se tiennent dans des contextes de crise politique, sociale et institutionnelle.

## 7.1 La CEN, un processus influencé par les enjeux socio - politiques et sécuritaires de l'heure

Peut-on soutenir que le contexte politique et sécuritaire tendu a eu raison du caractère constructif de la CEN ? En effet, lors des entretiens, les différents interlocuteurs ont souligné le caractère délétère du contexte dans lequel a été mis en œuvre la conférence. De même, la littérature actuelle sur le Mali révèle la fragilité du contexte politique. Pour Jonathan M. Sears le gouvernement du Mali suscite des déceptions en raison des espoirs frustrés par les attentes restées sans réponses à l'égard de la gestion des crises multidimensionnelles depuis 2012. Les engagements électoraux de 2013 non remplis et la gestion de la rédaction, de la signature et de la mise en œuvre controversée de « l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, résultant du processus Alger » de 2015, ont érodé la confiance à l'égard des gouvernants. L'ambivalence ou l'absence de volonté politique à diriger la mise en œuvre et encadrer les crises multidimensionnelles est d'autant plus exacerbée par les difficultés bureaucratiques inhérentes à la conversion d'engagements, même authentiques, en mesures concrètes pour régler les problèmes bureaucratiques et gérer les facteurs politico-économiques qui ont engendré cette vulnérabilité aux crises (Sears, 2017).

En réalité, le processus du dialogue national n'échappe pas au contexte de crise politique, de fragilité étatique et de mauvaise gouvernance. En ce sens, les analystes sont assez critiques vis à vis de l'appréciation des effets réels de la CEN. A l'occasion du focus groups de Bamako, les acteurs se sont prononcés sur ce sujet. Les propos d'acteurs ci – dessous reproduits sont évocateurs de la situation : *« Cette Conférence n'a pas eu l'adhésion d'une frange importante des citoyens maliens qui rejettent l'Accord pour la simple raison qu'il recèle en son sein les germes de la partition du pays. Beaucoup d'organisations de la société civile et des partis politiques sont de cette tendance et demandent une relecture de l'Accord. Aussi la date avancée par le Gouvernement de la tenue de la Conférence a suscité quelques grincements de dents autant du côté de l'opposition politique que des groupes armés qui pensaient que les conditions n'étaient pas encore réunies pour la tenue d'un tel événement et qui ont entraîné les pas pour cette raison »* (Extrait d'une communication au panel de Bamako, Grand hôtel, 14 octobre 2017, Bamako).

Le constat général qui ressort des interviews est que « la CEN n'a pas répondu au dialogue auquel le Mali avait besoin » (H.C., extrait d'entretien du 17 septembre 2017, Bamako). Ceci amène à reconsidérer les implications théoriques du caractère téléologique de la conférence. Se pose aussi en trame de fond la légitimité et la capacité du pouvoir politique à conduire un processus de dialogue national dans un contexte où la gouvernance politique se trouve être décriée. Le débat que soulève les griefs liés à la mauvaise gouvernance, à la corruption, etc. suffisent à polluer le climat national et rendre du coup inopérant l'objet même du dialogue national dont l'une des vertus est de mettre en débat les maux de la société et de l'Etat. Si en l'occurrence, les maux dont il était question concernaient la crise, il n'est pas exclu que la gouvernance actuelle aura été en ligne de mire des critiques des participants à la CEN.

## 7.2 La CEN, une catharsis collective pour avancer vers la paix ?

Si la CEN n'a pas été le rendez-vous tant espéré de l'avis de certains interlocuteurs, il n'en demeure pas moins que la démarche peut être présentée comme une catharsis collective. En effet, un certain nombre d'interlocuteurs ont pu parler de « défouloir collectif », de « concert de nénuphar », de « grande messe »,

ou encore de « fête populaire » (Interview, 20 septembre 2017, Bamako). Aux dires de certains participants aux focus group de Bamako, « *le dialogue national au Mali pourrait être qualifié de dialogue de sourd où les différents interlocuteurs ne partagent pas les mêmes visions et les mêmes priorités. Dialoguer n'est pas seulement se parler, mais c'est de construire ensemble* » (Rapport focus group 14 octobre 2017, Bamako).

Il importe aussi de noter que le manque d'inclusivité des processus passés entraîne fortement des conflits et des stigmatisations au sein des communautés. « *Nous devons décentraliser le dialogue au niveau de la base. Le thème pour une paix durable telle que le dialogue national est un bon thème. Cela donne l'opportunité au citoyen d'échanger sur les enjeux. C'est aussi un dialogue incluant les forces de défense et de sécurité, les leaders traditionnels, la jeunesse, les femmes, dont l'objectif commun était d'aller vers la paix. Le dialogue doit être quelque chose de permanent pour que les acteurs puissent se retrouver et échanger* » (O.S., membre société civile, extrait d'entretien du 14 septembre 2017, Bamako).

Il en résulte que la conférence reste une première étape d'un processus, ce qui en fait un moyen et non une fin en soi. Le processus du dialogue national devra alors être plus inclusif et se doit de mieux intégrer les acteurs au plan territorial. « *Il faut reprendre le processus politique car d'après certains, le pays a mal réagi. Allons dans un vrai dialogue politique pour aller dans des concertations citoyennes : prendre les résultats du dialogue national, créer un cadre commun et aller à un véritable dialogue politique national. Ce qui est sorti de cette CEN n'a pas la légitimité pour engager les maliens, il n'y a pas eu de restitution, les gens ne l'ont pas lu* » (Propos d'un analyste et responsable politique, extrait d'entretien du 09 septembre 2017, Bamako).

Les acteurs sont unanimes pour dire qu'il faut parvenir à instaurer un dialogue véritable entre maliens. Certains ont évoqué un « dialogue national transformateur ». A cet effet, le dialogue national, prenant en compte la grave crise que vit le Mali, devra avoir un potentiel catharsistique en permettant (comme cela a été le cas lors de la CEN) aux différentes sensibilités de s'exprimer « sans filtre », ni « sans tabous », etc. Ensuite, le dialogue national devra permettre d'aborder les questions majeures liées à la refondation de l'Etat et de sa gouvernance afin de faire émerger des réponses durables face aux causes des conflits dans le pays.

Il est aussi établi que la réussite du dialogue dépend de ce qu'on attend du dialogue (buts et finalités), dont la CEN n'a pas épuisé le besoin. Certains acteurs soutiennent que : « *Même si on organisait d'autres dialogues, les besoins ne seraient pas épuisés. Il faut revenir sur le dialogue de temps en temps. La fréquence du dialogue dépend de son organisation et des résultats des travaux. Suite à cela, on peut institutionnaliser le dialogue au Mali. Tant qu'il n'y a pas une volonté politique, il sera difficile de le faire. Sans revenir sur la CEN, on pourrait cependant initier un dialogue global afin de résoudre d'autres problèmes du pays* ». (F.M. participante au Focus group des femmes, jeudi 23 octobre 2017, Bamako.)

En somme, l'enjeu c'est de dépasser l'échelle du dialogue national comme outil de catharsis collective pour en faire un espace de dialogue transformateur. Dans ce sens, il reste fondamental de pouvoir répondre aux interrogations suivantes : Comment créer les conditions d'un dialogue apaisé ? Quelle finalité du dialogue ? Qui doivent être les parties prenantes au processus de dialogue ? Quels effets transformateurs du dialogue ? Les leçons apprises liées à la mise en œuvre de la CEN au Mali peuvent donner des perspectives sur ces interrogations.

## 8 Leçons apprises de la CEN de 2017 à la lumière de la Conférence Nationale de 1991

Nous référant à l'étude initiale sur la Conférence Nationale de 1991 (Sy et al., 2016), mentionnée dans le chapitre introductif de cette étude, les leçons apprises sont :

1.	Les dirigeants et porteurs du dialogue doivent faire preuve d'intégrité, et les acteurs du dialogue se doivent mutuellement confiance - ce qui était plus le cas en 1991 que lors de la CEN de 2017. Cette confiance repose sur certains facteurs dont l'honnêteté des porteurs du dialogue, leur capacité à être « au-dessus de la mêlée »;
2.	Le dialogue doit concerner un problème d'intérêt général. Il ne doit pas avoir une dimension corporatiste ou servir d'espace de conquête du pouvoir pour un groupe particulier;
3.	Le dialogue doit recouvrir une dimension inclusive, c'est-à-dire qu'il ne doit pas exclure certaines composantes de la nation (on notera la participation du monde rural et des diasporas maliennes);
4.	La légitimité et l'équilibre en termes de représentation des différentes sensibilités sont des fondamentaux au succès du dialogue national ;
5.	Les objectifs du dialogue et des mandats des délégués doivent être clairement définis, afin de mieux orienter les discussions et aboutir à de véritables conclusions.

Dans le cadre de la présente étude, les leçons apprises sont entre autres :

1.	Le dialogue national demeure une action majeure pour réunir l'ensemble des protagonistes dans le processus de construction de la paix. Il s'agit donc d'une étape essentielle pour recueillir l'ensemble des aspirations citoyennes, et aussi d'un moyen de remobiliser l'ensemble de la société. Quoique limité aux chefs-lieux de région, la CEN au Mali a veillé à prendre en compte la diversité des acteurs territoriaux, des signataires de l'Accord et aussi des maliens réfugiés et résidents à l'extérieur.
2.	La mise en place d'une commission préparatoire de la CEN demeure une démarche essentielle pour assurer la conduite technique du processus. Dans le cas du Mali, la CEN a été piloté par le Médiateur de la République entouré par une commission de plusieurs membres. Toutefois, le manque de clarté sur les liens entre la commission préparatoire et des structures clés telles que le MRN, la CVJR et le Bureau du Haut représentant du chef de l'Etat n'a pas permis d'avoir une vision claire et d'assurer le portage stratégique des résultats de la CEN (tel que la charte et la cartographie des terroirs).
3.	La volonté politique de limiter la CEN à un « évènement » au lieu d'un « processus » plus inclusif et étalé sur plusieurs mois a été l'objet de nombreuses frictions, notamment de la part des mouvements armés signataires de l'Accord.
4.	Le contexte sécuritaire fragile et les jeux politiques ont affecté la CEN. En effet, pour des

	enjeux politiques une frange importante de l'opposition politique avait montré son désaccord avec la CEN, ce qui soulève la problématique de l'inclusivité de l'initiative.
5.	A tort ou à raison de nombreux acteurs se sont sentis marginalisés de la CEN, tels que les associations de pouvoirs locaux (APL), certains acteurs de la société civile, etc. Si la CEN n'a pas vocation à regrouper tout le monde, il demeurerait important de bien clarifier les modalités de participation, notamment le choix des participants. Les mécanismes appropriés pour l'identification devraient alors garantir une meilleure représentativité des différentes couches sociales.
6.	La mise en œuvre de la CEN a fait l'objet d'une large couverture médiatique. Au sein de l'équipe préparatoire, une sous-commission en charge de la communication a joué un rôle majeur en ce sens. Malgré cela, le sentiment est répandu selon lequel, « les gens ne savaient pas grand-chose ». Ce décalage pourrait aussi s'expliquer par certains messages contradictoires émanant de divers canaux distillant les incertitudes, à la fois sur la date, la participation de telle ou telle partie prenante, etc.
7.	Malgré les objectifs de la CEN tels qu'énoncés à l'article de 5 de l'Accord pour la paix et la réconciliation, ce sont les questions sécuritaires qui ont dominés les débats au détriment d'une réflexion poussée sur l'Etat malien. Un tel constat soulève la question sur la perspective et l'orientation du dialogue national.

Une approche comparative de ces deux expériences révèle l'importance de tenir compte des dimensions suivantes dans le cadre du processus de dialogue national :

1.	Le processus de dialogue doit tenir compte du contexte et faire en sorte que celui-ci n'occulte pas les véritables objectifs du processus ;
2.	Le dialogue doit être basé sur le principe d'inclusivité. A cet effet, les organisateurs doivent s'assurer de la représentation équitable de l'ensemble des parties prenantes ;
3.	Les organisateurs doivent veiller à assurer une représentation des participants basée sur des critères de légitimité, de représentativité, etc. Idéalement, les administrateurs ne doivent pas être les seuls à identifier et faire le choix des participants ;
4.	Le processus du dialogue ne doit pas se limiter à un événement mais il doit plutôt être conçu comme un processus. Idéalement il devra être étalé sur plusieurs mois ;
5.	Le dialogue au niveau national doit être initialement précédé et être alimenté par des espaces de dialogue au niveau local et régional, afin de mobiliser un éventail large de citoyens ;
6.	Le dialogue national doit être conduit par une commission qui assure l'inclusivité des parties prenantes et des experts. On parlera alors d'une commission mixte (composée d'acteurs politiques, techniques, scientifiques, etc.) ;
7.	Le processus de suivi et d'évaluation du dialogue est important, car il est utile que le dialogue aboutisse à des résultats concrets en terme de mise en œuvre de réformes politiques et institutionnelles.

## 9 Recommandations

Les recommandations ci-dessous sont adressées au gouvernement du Mali, aux mouvements signataires de l'Accord, aux organisations de la société civile, aux associations de pouvoirs locaux (APL), aux partenaires, etc. L'objet des recommandations se rapporte à la mise en œuvre de l'Accord, mais aussi à la nécessité d'ouvrir un processus inclusif de dialogue. Dans cette perspective, les acquis de la CEN devront être mobilisés.

### 9.1 Au Gouvernement du Mali

- ≡ Rendre la volonté politique plus visible pour susciter la célérité du processus de mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation,
- ≡ Instaurer un mécanisme permanent de dialogue entre l'ensemble des citoyens maliens sur les questions de paix et de réconciliation,
- ≡ Initier et soutenir des programmes de recherche sur le changement social au Mali et les évolutions en matière de prévention et de règlement des conflits,
- ≡ Donner suite à la CEN, à travers la mise en valeur du contenu de la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale et de la cartographie des terroirs. Cette perspective devra permettre d'instaurer un dialogue politique structuré, inclusif et participatif en dehors des consultations périodiques autour des questions relatives à la mise en œuvre de l'Accord. Il devra s'agir d'une dynamique nationale et inclusive de dialogue.

### 9.2. Aux Mouvements signataires de l'Accord

- ≡ Rétablir la confiance, en clarifiant les relations avec les différents groupes armés opposés au processus de paix (il s'agit de demeurer des acteurs « crédibles » au processus de mise en œuvre de l'Accord),
- ≡ Contribuer à la mise en place d'une dynamique nationale de dialogue politique sur les questions de paix et de réconciliation nationale,
- ≡ Contribuer aux réflexions sur la valorisation de la charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale.

### 9.3. Aux organisations de la société civile

- ≡ Créer une synergie d'actions en guise de contribution au processus de mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation,
- ≡ Initier des espaces locaux et régionaux de dialogue multi-acteurs sur les enjeux territoriaux entre les communautés afin d'enclencher une dynamique de paix par le « bas »,
- ≡ Contribuer au renforcement des capacités des organisations locales et régionales de même que des populations/communautés (information et sensibilisation) en vue de leur permettre de contribuer au dialogue national sur la paix et la réconciliation au Mali.

### 9.4. Aux associations des pouvoirs locaux (APL)

- ≡ Développer une stratégie spécifique aux collectivités locales, en faisant des associations de pouvoirs locaux (AMM, ARM, ACM) des acteurs clés du dialogue au niveau des collectivités,

- ≡ Mettre en place un mécanisme de communication devant permettre d'informer les élus des collectivités du processus de mise en œuvre de l'Accord pour la paix

#### **9.5. Aux partenaires internationaux (PASP-GIZ, Berghof Foundation, etc.)**

- ≡ Soutenir l'ouverture d'une nouvelle phase de dialogue national devant permettre de valoriser la charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale et la cartographie des terroirs en République du Mali,
- ≡ Soutenir l'organisation des espaces de dialogue multi-acteurs au niveau local et régional, afin d'alimenter les processus de dialogue nationaux,
- ≡ Contribuer à la diffusion des expériences internationales réussies de dialogue national ayant permis une sortie de crise.

## 10 Conclusion

L'esprit de la Conférence d'Entente Nationale était de créer un espace de dialogue entre les maliens et les maliennes, un cadre de paix et de sérénité devant permettre de construire une meilleure convergence de vues sur les causes profondes de la crise et des réponses à apporter à certaines questions telle que l'Azawad. La principale quête, selon les organisateurs (rapport du focus groupe du 14 octobre 2017, Bamako) était de susciter une large participation des citoyens maliens : « *le fil conducteur pour nous c'était l'inclusivité* » (Rapport du focus groupe du 14 octobre 2017, Bamako). La mise en œuvre de la CEN répondait à un besoin explicité dans l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale issu du processus d'Alger. Elle a permis aux maliens d'échanger sur certains aspects du processus de sortie de crise. Elle a vu la participation d'une frange importante de la population. Cependant, les sentiments partagés et les ressentis qui prévalent face à cet évènement sont ceux de la faible inclusivité des acteurs et le besoin toujours actif du dialogue national.

*« Il faut souligner d'une part que la CEN n'a pas permis au malien d'aller en profondeur des questions abordées, car les thèmes ont été abordés que de manière superficielle. D'autre part, la nécessité d'une conférence nationale à l'image de celle de 1991 a été soulevée tant les problèmes révélés par la crise de 2012 sont profonds. Aujourd'hui, les maliens aspirent à la paix et ceci passe forcément par un dialogue national sincère et une bonne gouvernance ».* (rapport du focus groupe du 14 octobre 2017, Bamako)

Comme le souligne John Crowley (2000), si la réconciliation se pense à la fois comme but en soi et comme facteur contribuant à la stabilisation de la paix, elle ne s'en heurte pas moins constamment aux exigences souvent contradictoires de l'équilibre entre les protagonistes. A cet effet, l'analyse des parties prenantes aux processus de paix peut révéler les attentes contradictoires liées à l'initiative du dialogue national. Au-delà des lieux de contradictions, la question est aussi de saisir le potentiel téléologique du dialogue national.

En réalité, le dialogue ne peut, seul, résoudre tous les problèmes que pose la reconstruction du Mali. Même si le dialogue entre les acteurs du conflit se révèle fructueux, il reste toujours des positions politiques qui ne sont pas solubles dans un compromis, voire ne peuvent pas être comprises par des personnes qui ne les vivent pas (Mc Gibbon, Bleiker, 2001). Dans ce registre, les efforts visant à gérer les défis politiques au Mali doivent transformer les politiques économiques et sociales, etc. La mise en place de biens publics demeure essentielle pour renforcer la légitimité de l'État, pas seulement dans les régions du Nord, mais aussi dans toutes les régions caractérisées par des clivages sociaux susceptibles de donner lieu à des conflits. Le développement durable, vers une économie politique de réconciliation, exige de meilleures mesures de lutte contre la corruption et qu'on accorde la priorité la plus élevée à court et moyen terme à la lutte contre l'impunité (Sears, 2017).

En somme, en dehors des mesures d'accompagnement et une réelle mobilisation des citoyens pour les faire adhérer au processus du dialogue, le défaut de la légitimité produite par des processus décisionnels véritablement participatifs, la recrudescence des conflits pourrait submerger la reconstruction nationale. C'est pourquoi, tout processus de dialogue devra veiller à « rétablir des relations de dialogue et de confiance entre les acteurs du conflit ». De même, le processus de dialogue devra être conçu comme un processus, qui est étalé sur un temps raisonnable, et non être considéré comme un événement limité à

une rencontre de quelques personnes. Dans le processus de dialogue, en vue d'une reconstruction pacifique et durable comme c'est le cas au Mali, l'acceptation de la différence (Mc Gibbon et Bleiker, 2001) de la part de l'ensemble des parties prenantes demeure essentielle.

Dans tous les cas, la mise en œuvre de la CEN au Mali n'épuise pas le besoin de continuer le dialogue inter-maliens. Dans cette perspective, la CEN doit être comprise comme une première étape dont les enseignements serviront à alimenter un processus global, inclusif de dialogue national en vue de la réconciliation et de la rénovation des institutions de la République.

# 11 Références bibliographiques

Accord pour la Paix et la Réconciliation, issu du processus d'Alger, Juin 2015, Bamako.

Actes de la Conférence d'Entente Nationale, Avril 2017, Bamako.

Allocution de la cérémonie d'ouverture de la Conférence d'Entente Nationale prononcée par son Excellence, Monsieur Ibrahim Boubacar Keïta, Président de la République, Mars 2017.

ARGA, (2015). « Document de proposition méthodologique pour l'organisation de la conférence d'entente nationale », Bamako.

BADIE, Bertrand (1992). *L'Etat importé, Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.

BAH, Thierno (1999). « Les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits en Afrique noire », dans *Les fondements endogènes d'une culture de la Paix en Afrique, les mécanismes traditionnels de résolution des conflits en Afrique*, UNESCO, Paris.

Berghof Foundation (2017). *Manuel de dialogue nationale, Guide à l'attention des praticiens*, Berlin, disponible sur : [www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/NationalDialogue/BF\\_National\\_Dialogue\\_Handbook\\_FR.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/NationalDialogue/BF_National_Dialogue_Handbook_FR.pdf)

Charte pour la Paix, l'Unité et la Réconciliation Nationale, Cartographie des Terroirs de la République du Mali, Juin 2017.

Commission Préparatoire de la Conférence d'Entente Nationale (2017). « La Conférence d'Entente Nationale en 5 questions : quand les maliens se parlent, ils se comprennent », Bamako.

Communiqué du Conseil extraordinaire des Ministres du samedi 18 mars 2017. République du Mali.

COULIBALY, Cheibane (2017a). *Quand les maliens retrouvent l'entrée de leur vestibule*, Bamako.

COULIBALY, Cheibane (2017b). *Crise politico-institutionnelle au Mali : essai de philosophie politique mandingue*, Bamako.

CROWLEY, John (2000). « Introduction », *Cultures & Conflits* [En ligne], 40 | 2000, disponible sur : <http://conflits.revues.org/471>

DAKOUO, Ambroise (2017). *Analyse d'économie politique de la problématique de l'appropriation nationale dans le processus de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité au Mali*, Friedrich Ebert Stiftung. Bamako.

DIA, Ibrahim (2017). « Charte pour la paix au Mali : un document vain selon la CMA », Malinet, disponible sur : <http://www.malinet.net/editorial/charte-pour-la-paix-au-mali-un-document-qui-ignore-les-recommandations-de-la-cma/>.

IBRAHIM, Youssouf (2011). « Mécanismes traditionnels de gestion et prévention des conflits », dans : Forum multi-acteurs sur la gouvernance démocratique au Mali (FMA), Paix – Sécurité – Stabilité – Développement *Quelle gouvernance de la sécurité ?* Bamako

KEITA, Naffet (2017). *L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger : entre euphorie ou doute, la paix en signe de traces !*, Friedrich Ebert Stiftung, Bamako.

LEDERACH, John Paul (2002), in LEDERACH, John Paul et JENNER, Janice M. (Eds.). *A Handbook of International Peacebuilding: Into The Eye Of The Storm*. Jossey Bass, CA./USA.

McGIBBON, Rodd et BLEIKER, Roland (2001). « Timor-Oriental : le combat pour la paix et pour la réconciliation », dans *Cultures & Conflits [En ligne]*, 41 | printemps 2001, mis en ligne le 14 septembre 2006. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/401>

MICHELLE, D. (2017). « Mali : Doute sur la tenue de la Conférence d'entente nationale en ce mois de mars ! » Afrikinfos, (11 mars), disponible sur : <http://afrikinfos.net/2017/03/11/mali-doute-sur-la-tenue-de-la-conference-dentente-nationale-en-ce-mois-de-mars/>

MORBA, Ousmane, (2017). « Réconciliation nationale : une mission d'appui pour matérialiser le processus est née », L'Observatoire, disponible sur : <https://niarela.net/nord-mali/reconciliation-nationale-une-mission-dappui-pour-materialiser-le-processus-est-nee>

NDIAYE AIDARA, Adjaratou Wakha, TENDENG, Odile et NDIAYE, Amy Ndeye (2015). *Le dialogue national comme outil de prévention et de résolution des conflits en Afrique*, PWA/USIP, Dakar/ Sénégal.

Nord Sud Journal (2017) « Mali : 400 millions pour amener les groupes armés à la conférence d'entente nationale », 28 mars, disponible sur : <http://nordsudjournal.com/2017/03/28/mali-400-millions-de-fcfa-pour-amener-les-groupes-armes-a-la-conference-dentente-nationale/>

REIGELUTH, Toby et TRIEST, Frédéric (2011). « La Construction de la Paix : défis et potentiel d'un concept émergent ». Commission Justice et Paix belge francophone.

SEARS, Jonathan M. (2017). *Espoirs de gouvernance déçus et crise persistante au Mali*, (Un rapport du projet Stabiliser le Mali), Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix, Montréal (Québec).

SY, Ousmane (2010). *Le Mali, une nation qui cherche encore un Etat*, Bamako.

SY, Ousmane (2017). *Etude sur la promotion des valeurs démocratiques, de la citoyenneté et de la diversité au Mali*. Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR), Bamako.

SY, Ousmane, DAKOUO, Ambroise et TRAORE, Kadari (2016). *Dialogue national au Mali : Leçons de la Conférence Nationale de 1991 pour le processus de sortie de crise*. Berlin: Berghof Foundation (Aussi disponible en anglais), disponible sur : [www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/NationalDialogue/NDH\\_MAli\\_fr\\_web.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/NationalDialogue/NDH_MAli_fr_web.pdf)