



LABORATOIRE MIXTE INTERNATIONAL
MACOTER
RECONFIGURATIONS MALIENNES
COHESION – TERRITOIRES – DÉVELOPPEMENT



Campus de Kabala, Bâtiment de la Faculté des Sciences Humaines et des Sciences de l'Éducation, 2^e étage droite / www.lmi-macoter.net

ATELIER DE REFLEXION AUTOUR DU PROJET

« La suppléance, nouvel espace de gouvernance endogène ? »

Hôtel Radisson Blu – Bamako

3 novembre 2021

FORMAT ET OBJECTIFS DE L'ATELIER

L'atelier qui s'est tenu le 3 novembre 2021, dans le prolongement du Colloque international de Bamako *Reconfigurations maliennes et situation ouest-africaines*, visait à présenter le projet de recherche sur la notion de « Suppléance » porté par l'une des équipes du laboratoire MaCoTer. Il s'agissait plus particulièrement de discuter les différents axes du projet et d'interagir avec un panel de personnalités issues de la classe politique, des partenaires techniques et financiers, des corps de métiers concernés et de la société civile. Ces échanges devaient permettre à l'équipe « Suppléance » d'évaluer la pertinence du projet vis-à-vis de la *demande sociale* et de l'enrichir en précisant les axes pressentis et/ou en exprimant des attentes spécifiques.

CHERCHEURS INTERVENANTS

- Gilles HOLDER (CNRS/MaCoTer) – Coordinateur du projet « Suppléance »
- Fatoumata COULIBALY (USSGB/MaCoTer) & Sadio SOUKOUNA (USJPB/MaCoTer) – Responsables de l'approche transversale « Genre »
- Charles GREMONT (IRD/MaCoTer) – Responsable de la thématique « Sécurité »
- Morikè DEMBELE (ULSHB/MaCoTer) – Responsable de la thématique « Éducation »
- Bouréma KANSAYE (USJPB/MaCoTer) – Responsable de la thématique « Justice »
- Marc RAFFINOT (Paris Dauphine/MaCoTer) – Responsable de l'approche transversale « Impact économique »
- Laurent VIDAL (IRD/) – Responsable de la thématique « Santé »

PANEL D'OBSERVATEURS

- Attaye AG MOHAMED – Représentant de la Coordination des Mouvements de l'Azawad
- Oumar BAGAYOGO – Directeur technique du CSCoM de Moussabougou
- Cheick Oumar DIALLO – Coordinateur national du Mouvement Nouvel Horizon - Faso Jo Sira
- Tieman DIARRA – Co-directeur du Point Sud
- Yves GUEYMARD – Ancien CoCAC et consultant.
- Mamadou KEITA – Directeur national de l'enseignement fondamental
- Moussa MARA – Ancien Premier ministre et vice-Président du parti Yelema
- Moulaye ONGOÏBA – Maire de la commune Mondoro
- Nioboum SISSOKO – Cellule de Planification et de Statistiques du Ministère de l'Éducation
- Aminata Barry TOURE – Coordinatrice générale du Conseil National de la Société Civile
- Soumaïla TRAORE – Juge de paix à compétence étendue Niafunké

SYNTHESE DE L'ATELIER

L'atelier s'est organisé en trois temps thématiques qui ont permis d'interroger la notion de suppléance et les espaces dans lesquels elle s'exerce. Il s'agissait respectivement du secteur dit régalien (sécurité et justice), de celui des services sociaux de base (santé et éducation), ainsi que les approches « genre » et « impact économique » développées dans le projet de façon transversale. Après une présentation de la notion de suppléance et du projet général par Gilles Holder, chacun des trois temps s'est articulé autour d'interventions des chercheurs de l'équipe et d'échanges avec le panel d'observateurs. Plusieurs idées-clés ressortent de ces discussions et font l'objet de cette synthèse. Celle-ci est construite en deux temps : les éléments autour de la définition et de l'appréhension des espaces de suppléances, puis les réflexions sur le rôle de l'État en relation avec ces espaces.

I/ DECRIRE, DEFINIR ET COMPRENDRE LES ESPACES DE SUPPLEANCE

L'atelier a permis de faire émerger de nombreuses caractéristiques des espaces de suppléance, qui sont indispensables pour une définition et une délimitation fine de la notion.

a) *La diversité des espaces de suppléance*

La notion de suppléance a été mise en débat après avoir posé comme définition préalable l'existence d'un champ de services d'utilité générale qui ne sont pris en charge, ni par les pouvoirs publics, ni par le secteur commercial. Ces espaces se trouvent alors investis par des acteurs et/ou des groupes sociaux qui sont contraints de suppléer ces services qui relèvent de l'État, des collectivités locales et des partenaires sociaux, ou du secteur commercial lorsque la puissance publique externalise ce type d'activité par privatisation, concession ou délégation.

Les présentations, ainsi que les débats et discussions qui ont suivi, ont d'abord démontré que *les espaces de suppléances sont pluriels, multiples et difficiles à définir*. En premier lieu, ils ont été souvent appréhendés par contraste vis-à-vis de concepts voisins plus anciennement établis, comme la décharge, le supplétif, les communs, etc. L'exemple de la justice montre qu'au sein même d'un secteur bien identifié, la suppléance recouvre de multiples formes et reste difficile à définir : justice populaire, droit coutumier, justice islamique...

Les débats ont également montré que la *suppléance ne doit pas être assimilée à la notion d'informel, et encore moins à celle d'anomie*. En effet, les espaces de suppléance identifiés sont souvent très organisés, voire régulés. A Kidal, par exemple, la sécurité considérée dans le registre de la suppléance répond à une organisation précise, pilotée par un comité technique de sécurité et des règles clairement définies (listes de personnes autorisées à porter des armes, nomenclature d'armes...). De même, concernant le secteur de la justice, des règles ont été adoptées en matière de privation de liberté, et les affaires sont réparties entre cadis ou muftis dans le cadre d'un système répondant à des critères précis. Un système de remontée des plaintes a même été constitué.

Ensuite, les débats ont souligné la *diversité d'échelles des espaces de suppléance*, allant du micro au macro. Dans le domaine de la sécurité, par exemple, les intervenants ont abordé aussi bien le rôle des grins de jeunes dans la sécurisation d'une rue la nuit, que le contrôle de la sécurité d'une région ou d'une ville par un groupe armé non étatique (GANE). Toutefois, un point commun apparaît dans tous les cas : les espaces de suppléances ont pris une grande ampleur et sont en forte croissance. L'exemple du secteur de l'éducation montre clairement un phénomène d'accélération de création d'écoles non déclarées, voire clandestines, qu'elles soient d'initiatives individuelles ou communautaires. Rien qu'à Bamako, l'équipe recense plus de 200 écoles non confessionnelles qui sont totalement hors du système éducatif étatique.

Enfin, les discussions ont pu mettre en exergue de nouveaux éléments, non encore appréhendés par l'équipe de recherche. C'est notamment le cas avec la question du genre, où l'on voit que la relation aux femmes relève plus de la protection et du cas dérogatoire dans le registre de la sécurité. Ainsi à Kidal, les femmes seraient exemptées des mesures de privation de liberté dans les affaires pénales ; à Mondoro, l'accord de paix signé entre le maire et le GANE local semble montrer que le rôle et l'agentivité des femmes ne sont pas reconnus ni pris en compte. À l'inverse, dans d'autres secteurs comme celui de la santé, les femmes apparaissent de façon beaucoup plus visible dans la suppléance. Le cas du CESCom de Moussabougou est symptomatique de ces groupes de femmes « bénévoles » – mais le bénévolat a un coût, celui de l'indemnité de bénévolat dans les contrats formels, ou du « prix de l'essence » en l'absence de contrat – qui appuient de façon essentielle et reconnue les structures de santé publique, où elles représentent ici la moitié du personnel.

Ce point souligne la nécessité de définir et délimiter de façon précise l'objet de l'étude, la notion de suppléance, tout en s'assurant de prendre en compte la diversité des situations qu'elle recouvre.

b) Les espaces de suppléance : entre situations anciennes et contexte de crise

Dans tous les secteurs abordés, les discussions de l'atelier ont montré que *l'existence d'espaces de suppléances était bien antérieure à la crise de 2012* et que de vastes zones du territoire national étaient traditionnellement sous-administrées. Dans le secteur des services sociaux, l'incapacité de l'État à assurer les besoins des populations est ancienne, et dans la santé par exemple, le « cumul des recours aux soins » alliant thérapeutique traditionnelle et moderne est historiquement ancré. De même, dans les discussions concernant les domaines régaliens, il ressort que le monopole légitime de la violence par l'État n'a existé dans certaines régions du Mali qu'en termes de principe. À cet égard, les membres de l'équipe en charge du volet sécurité ont précisément présenté leur ambition d'interroger cette historicité de la suppléance. Quant à la justice, les intervenants ont montré qu'avant même 2012, le rôle de l'État dans le Nord était minoritaire, les populations s'en remettant traditionnellement à la justice des Cadis, y compris pour les affaires criminelles.

Toutefois, cette préexistence ne signifie pas que la crise n'a pas d'impacts, bien au contraire. En effet, comme cela a pu être dit à propos du secteur sanitaire, *la suppléance d'aujourd'hui, c'est « ce qui s'est toujours fait, et ce que le contexte oblige à inventer ou réinventer »*. La problématique est donc à la fois structurelle (temps long) et conjoncturelle (temps court), puisque le contexte de crise transforme les espaces de suppléance : il provoque un affaiblissement de l'État et une perte de sa légitimité ; une augmentation des besoins des populations en termes de sécurité, de justice, de santé... ; et enfin une fragmentation du monopole de la violence et une multiplication des offres de sécurité et de services d'intérêt général.

Ce point met en avant l'importance d'une prise en compte de la dimension historique de la suppléance. Toutefois, l'importance du contexte de crise et les évolutions post-2012 devront être analysées en tant que telles.

II/ LES ESPACES DE SUPPLEANCE : ENTRE ABSENCE, DEFIANCE ET INSUFFISANCES DE L'ÉTAT

Les participants à l'atelier ont abordé à plusieurs reprises les raisons et conditions de l'émergence d'espaces de suppléance, et ont affirmé que bien souvent, *l'État se manifeste localement par sa présence-absence, ses insuffisances ou provoque la défiance.*

En premier lieu, l'absence de l'État a été souvent questionnée et présentée comme l'une des raisons premières conduisant les populations à s'auto-organiser. Cette absence est antérieure à la crise, mais

s'est accentuée depuis 2012 avec un taux de présence très faible des administrateurs civils sur leur lieu d'affectation, ou bien des juges, comme expliqué durant l'atelier.

Ensuite, plusieurs intervenants ont mis en avant les insuffisances des services publics, notamment dans l'éducation et la santé. Cela s'explique notamment par l'incapacité des pouvoirs publics, non pas seulement à anticiper, mais tout simplement à suivre le rythme de croissance démographique et du développement urbain.

Enfin, la défiance vis-à-vis des institutions étatiques a été souvent rappelée. Dans les régions du nord, l'État a été présenté comme importé et imposé, ne parvenant pas susciter la confiance des populations qui en ont une perception très mauvaise. Au centre du pays, un participant a souligné le fait que les populations ne se tournent que rarement vers l'État lorsqu'elles rencontrent un problème, du fait de la mauvaise qualité des services publics, mais aussi et surtout du comportement des agents de la fonction publique, notamment dans le secteur judiciaire.

Ce point souligne l'hétérogénéité des facteurs conduisant à l'émergence des espaces de suppléance, qui doivent être alors analysés par l'équipe.

III/ LA PREEMINENCE DES DOMAINES REGALIENS DANS LA PROBLEMATIQUE DE LA SUPPLEANCE

Les discussions ont montré la prééminence du régalien sur toutes les autres problématiques liées à la suppléance, et ce pour deux raisons principales. La première est due au fait que *le régalien est constitutif de l'État et de tout projet politique, bien avant les services de base*. La fragmentation du monopole de la violence par les GANE est l'une des raisons qui ont conduit à la multiplication des espaces de suppléance. Ces groupes armés se substituent ici à l'État en termes de régulation de la violence, à travers la prise en charge de la sécurité et la justice, quel que soit le référent juridique mobilisé (coutumier, charia, droit positif, mixte). Or, parce que ces domaines régaliens, sécurité et justice, justifient et renforcent l'existence de l'État, ils constituent alors les ressources de la légitimité du pouvoir des GANE.

Au-delà de la conjoncture violente, il a été rappelé lors de l'atelier que les domaines régaliens, tout spécialement celui de *la justice impriment et diffusent des valeurs, tandis qu'ils contribuent fortement à définir un certain ordre social*. Cela explique en partie le fait que dans les régions sous-administrées et économiquement marginalisées, la justice étatique soit rejetée au profit de formes alternatives incarnant des valeurs plus proches des populations.

La deuxième raison concerne le fait que *la sécurité détermine et conditionne la délivrance des autres services*. Certes, leur absence dans certaines régions ne date pas de la crise de 2012 ; dès l'époque coloniale, des territoires entiers étaient déjà sous-administrés. Toutefois, la dégradation de la situation sécuritaire dans le nord et le centre du pays a abouti à un retrait de l'État, forces de sécurité comprises, sans équivalent dans l'histoire du Mali. Les témoignages d'acteurs judiciaires ne pouvant plus exercer sur leur lieu de compétence et travaillant sur le principe d'une « justice sur pièce », ont permis aux participants de prendre la mesure de cette problématique.

Ce point souligne la nécessité pour l'équipe de prendre en compte la différente nature des axes retenus, mais surtout l'interdépendance entre les domaines régaliens et les services de base, le premier conditionnant souvent le second.

IV/ LA COHABITATION POSSIBLE ENTRE ESPACES DE SUPPLEANCE ET PRESENCE DE L'ÉTAT

Les discussions ont montré que *les espaces de suppléance et la présence de l'État ne s'excluent pas mutuellement*, tandis que les exemples de cohabitation sont en réalité nombreux.

Les interventions des chercheurs de l'équipe MaCoTer et les débats ont nettement souligné que les populations ne sont pas dans un rejet total de l'État, malgré leur méfiance et leur défiance. Elles n'ont *pas de préférence inconditionnelle pour les services offerts par les acteurs de la suppléance*. Au contraire, il semble que les choix soient souvent le résultats de situations et de consensus locaux, les populations privilégiant tantôt l'un, tantôt l'autre selon la qualité et la disponibilité du service. Les gens peuvent s'adresser au cadî pour la justice, mais se rendre dans un centre de santé publique s'ils sont malades.

De même, *les acteurs de la suppléance ne semblent pas opposés à la cohabitation avec l'État et les services publics*. Souvent, ils ne sont pas en mesure d'offrir une panoplie complète de services publics ou même d'utilité générale, comme le montre le cas de Kidal, où la CMA affirme assurer la sécurité et la justice, mais pas la santé et l'éducation, principalement par manque de capacités. En réalité, les formes alternatives de services sociaux ont toujours cohabité et collaboré avec les formes étatiques qui, de toute façon, ne peuvent structurellement couvrir les besoins de tous et partout. Le cas de la justice est exemplaire, et c'est moins le statut étatique *versus* suppléance, que l'objet en jeu (héritage, foncier, assassinat...) qui déterminera la forme du recours judiciaire mobilisé. Nombre de situations décrites lors de l'atelier font état de l'existence d'une véritable division du travail, *d'une division des services d'utilité générale entre l'État et les autres acteurs de la suppléance*. Il y a une concurrence parfois, mais pas une opposition radicale, ni une exclusion mutuelle.

Ce point montre qu'il n'y a pas d'opposition frontale entre espaces de suppléance et État et qu'au contraire, des articulations existent, voire souhaitées par les populations et les acteurs même de la suppléance.

V/ REPENSER LA RELATION ENTRE L'ÉTAT ET LA SUPPLEANCE

Les participants ont souligné à plusieurs reprises les limites et risques de la faiblesse de l'État et de la multiplication d'espaces de suppléance. Ils ont alors abordé des pistes pour repenser le rôle de l'État et des services publics.

a) Les risques de la dés-étatisation et du remplacement de l'État

Plusieurs participants ont alerté le panel et les chercheurs que *« le risque de la suppléance, c'est l'effacement complet de l'État »*, ou encore que *« la suppléance sans l'État, c'est la désagrégation de l'État »*. En effet, comment s'appuyer sur la suppléance, tout en garantissant la légitimité de l'État ? Ce point d'attention a encore plus d'acuité dans les régions où les services de l'État sont absents depuis de nombreuses années. Des participants du panel ont souligné qu'à Kidal, les jeunes gens qui avaient 10 ans ou moins en 2012 ont grandi sans véritables liens avec le Mali, dans un environnement contrôlés par des acteurs de la suppléance et en-dehors de toute présence étatique.

Les participants ont également souligné le fait que *la suppléance renvoie à une situation à la fois fragile et temporaire* ; un tel dispositif qui pallie l'absence de l'État n'est pas voué à durer, le risque étant qu'il se substitue et finisse par remplacer l'État. Ce risque a été notamment soulevé au regard de certaines situations, tels que les accords de paix locaux prévoyant une présence forte de groupes djihadistes. De même, certains participants ont insisté sur le risque que représentaient la durée et la longévité des espaces de suppléance, compromettant d'autant la possibilité d'un retour possible de l'État, même si les membres du panel considèrent globalement *qu'un retour en arrière n'est désormais plus possible. La forme de l'État et sa présence dans les territoires à travers les services déconcentrée, les collectivités, les interfaces avec les communautés et le secteur privé, devront être rediscutées, voire réinventées* : « Comment se réinventer et comment le faire partager ? » ou encore « Faire un État mieux présent et différent de nature ».

b) Repenser et réinventer l'articulation entre État et espaces de suppléance

Conscients de ces limites, les participants ont abordé à plusieurs reprises la nécessité de réinventer l'articulation entre l'État, les services publics et les espaces de suppléance, en insistant tout d'abord sur *l'importance de ne pas ignorer ces espaces, de les comprendre et de les analyser* avant toute tentative de ré-institutionnalisation, qui serait alors probablement vouée à l'échec.

Ensuite, différentes situations montrant des dispositifs articulés ont été illustrées. Dans le domaine de l'éducation par exemple, c'est l'existence du projet d'intégration des écoles coraniques dans le système éducatif qui est en cours, tandis que les écoles non déclarées sont aussi vues comme « *structures passerelles* » entre le système formel et l'absence totale de structures éducatives, ce qui montre que l'espace de suppléance de l'éducation s'arrime bel et bien au système étatique, même si les deux n'agissent pas totalement en parallèle. Dans le domaine sanitaire, l'atelier a également montré l'articulation, par ailleurs déjà bien documentée, entre soins traditionnels, automédication et médecine moderne. Enfin, concernant le secteur de la justice, l'équipe a rappelé les mécanismes qui permettent d'articuler la justice rendue par les cadis. Il faut signaler à cet égard que des projets sont en cours à ce sujet, même si l'État a toujours quelques « hésitations » à propos du pluralisme juridique.

Enfin, nombre de participants ont souhaité rappeler toute *l'importance du travail communautaire et celui de chaque malien pour son propre bien-être, enjoignant à ne pas s'engager vers une prise en charge intégrale des besoins de la population par l'État*, créant ainsi une situation de dépendance problématique. Le panel des observateurs et le public ont insisté ici sur l'importance de préserver un espace d'initiatives individuelles et collectives fortes.

Ce dernier point insiste sur la nécessité d'identifier clairement le rôle et la dimension articulatoire de la suppléance, de manière à penser son articulation avec l'État en termes de passerelle, de lien souple et d'espace d'initiatives et d'autonomie. La suppléance doit être l'objet d'une agencité qui ne saurait se réduire au seul engagement citoyen