



DÉVELOPPER L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE AU MALI

Un aperçu des dispositifs de sécurité institutionnels.

Transparency International (TI) is the world's leading non-governmental anti-corruption organisation, addressing corruption and corruption risk in its many forms through a network of more than 100 national chapters worldwide.

Transparency International Defence and Security (TI-DS) works to reduce corruption in defence and security worldwide.

Author: Seán Smith

Editors: Julien Joly, Matthew Steadman, Jo Johnston

With thanks for feedback and assistance to:

Ousmane Diallo
Dr Karolina MacLachlan
Stephanie Trapnell

This report was funded by the United Nations Democracy Fund

© 2019 Transparency International. All rights reserved. Reproduction in whole or in parts is permitted, providing that full credit is given to Transparency International and provided that any such reproduction, in whole or in parts, is not sold or incorporated in works that are sold. Written permission must be sought from Transparency International if any such reproduction would adapt or modify the original content.

Published October 2019. Every effort has been made to verify the accuracy of the information contained in this report. All information was believed to be correct as of October 2019. Nevertheless, Transparency International cannot accept responsibility for the consequences of its use for other purposes or in other contexts.

Transparency International UK's registered charity number is 1112842.

DÉVELOPPER L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE AU MALI:

**Un aperçu des dispositifs de sécurité
institutionnels.**



SYNTHÈSE

La corruption est de plus en plus reconnue comme l'un des facteurs clés du conflit au Mali. L'absence de redevabilité vis-à-vis de la population combinée à l'incapacité de l'appareil étatique à endiguer les réseaux de favoritisme internes ont par le passé alimenté deux coups d'État, et favorisé une recrudescence des violations des droits de l'homme, ainsi qu'un environnement permissif du trafic transnational et de la criminalité organisée qui ont alimenté les conflits régionaux. Dans le même temps, en affectant l'efficacité opérationnelle des forces armées maliennes, la corruption compromet la capacité de l'État à mettre en place un dispositif de défense et de sécurité capable de garantir la protection de la population contre les groupes insurgés, la violence armée ou la résurgence de la guerre civile.

Tandis que l'insécurité liée aux conflits constitue l'un des cinq problèmes les plus importants signalés par les Maliens à travers le pays¹, des déficits en matière de gouvernance dans le secteur de la défense et de la sécurité ont fortement entamé la confiance du public dans le gouvernement et l'appareil sécuritaire de l'État.

Cette méfiance est par ailleurs exacerbée par le haut niveau de secret et le manque de transparence du secteur, qui empêchent la société civile malienne, pourtant très dynamique, d'assurer un contrôle rigoureux des politiques de défense, ou encore de jouer un rôle dans la lutte contre la corruption. La société civile dispose en effet d'une capacité limitée à contrôler les activités du secteur. Afin de participer à la sécurité nationale, il est essentiel qu'elle se dote d'une expertise solide en matière de gouvernance et de responsabilité dans le domaine de la défense. Cette expertise lui permettrait

en effet d'élaborer des recommandations holistiques et pertinentes visant à améliorer l'intégrité du secteur. Dans le même temps, les possibilités de nouer le dialogue avec les agents du service public au niveau nécessaire pour catalyser les réformes au sein des institutions de l'État semblent insuffisantes. Cela donne notamment lieu à une insuffisance du contrôle de l'appareil sécuritaire déployé dans le nord du pays, ainsi que dans d'autres zones d'instabilité, au moment où la sécurité et l'intégrité du pays sont quotidiennement mises à l'épreuve.

S'appuyant sur l'édition 2020 de l'Indice d'Intégrité Gouvernementale dans le secteur de la Défense de Transparency International - Defence & Security (TI-DS), ce rapport explore les dynamiques liées à la corruption dans le secteur de la défense au Mali. Il a pour objectif d'identifier les faiblesses institutionnelles et d'établir une cartographie des risques de corruption dans le secteur de la défense, afin que ces derniers puissent être portés à l'attention du gouvernement. En fin de compte, cette recherche vise à fournir à la société civile malienne les outils nécessaires pour engager un dialogue informé avec les acteurs du secteur de la défense, et ce dans le but d'accroître l'efficacité et la responsabilité des institutions de l'appareil sécuritaire étatique.

En s'appuyant sur l'expertise de TI-DS ainsi que sur les contributions d'organisations de la société civile maliennes de tout le pays, ce rapport ambitionne de proposer d'identifier un ensemble de bonnes pratiques ainsi que des recommandations spécifiques destinées à améliorer la gouvernance et la capacité institutionnelle du secteur de la défense Malien.

Une surveillance accrue des achats et des finances de la défense est essentielle

Récemment, le président Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) et son fils, président de la Commission parlementaire de Défense, de Sécurité et de Protection Civile, ont rapporté que deux hélicoptères pour lesquels le gouvernement avait dépensé 4,6 milliards de FCFA (7,8 millions de dollars américains) n'étaient pas fonctionnels, ce qui souligne la nécessité de procéder à un examen indépendant plus approfondi des principaux achats de matériel de défense². Le renforcement des mécanismes de contrôle et la transparence accrue des achats dans le secteur de la défense visent non seulement à limiter les opportunités de corruption, mais également à atténuer les risques d'investissements dans des équipements défectueux.

L'une des principales défaillances en matière d'approvisionnement dans le domaine de la défense au Mali provient du fait que l'article 8 du code des marchés publics permette à certaines acquisitions d'échapper au contrôle du Parlement et des mécanismes d'audit externe. A cet effet, il est primordial pour le ministère de la Défense de collaborer avec le Parlement pour déterminer des critères spécifiques concernant les achats susceptibles de justifier une telle exemption. De même, le contrôle de l'éligibilité des achats secrets, hors budget et la supervision de leur exécution par un organe externe indépendant, tel que le Bureau du vérificateur général (BVG) ou l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Services Public (ARMDS) s'avère essentiel. L'organisme désigné devrait par ailleurs être en mesure de disposer du pouvoir juridique nécessaire visant à approuver ou à rejeter les demandes du gouvernement relatives à l'acquisition de matériel de défense.

L'utilisation croissante par le Ministère de la défense d'appels d'offres ouverts pour l'achat d'équipements et de services reflète une tendance positive. Cependant, davantage reste à faire pour assurer le recours systématique à des mécanismes d'acquisition transparents et concurrentiels, notamment s'agissant des achats importants. A cet effet, le gouvernement pourrait établir et publier des procédures formelles permettant de déterminer les besoins en achat. Le bénéfice de telles procédures pourraient également être renforcé via la mise en place de processus de consultations publiques visant à s'assurer que la stratégie de défense du gouvernement répond aux principales préoccupations des citoyens maliens. La loi de programmation militaire de 2015, qui définit les objectifs stratégiques des Forces armées maliennes (FAMA) jusqu'à 2019, a notamment marqué un certain progrès dans ce domaine. Bien que la loi ait favorisé plus de transparence quant à l'utilisation des budgets de la défense, certaines lignes budgétaires sont

restées peu détaillées.

Il ressort que les auditeurs indépendants rencontrent des obstacles majeurs lorsqu'ils cherchent à examiner les finances du Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC). Le gouvernement doit donc veiller à ce que tous les ministères, y compris le MDAC, fournissent toujours aux organismes de vérification externe des informations financières complètes et détaillées en temps voulu.

L'Assemblée nationale requiert plus de pouvoirs formels

La capacité du Parlement à fournir un contrepoids efficace à l'exécutif en matière de politique de défense est limitée de diverses manières.

Tout d'abord, le Commission Défense, Sécurité et Protection Civile de l'Assemblée nationale (CDSPC) est présidé par le fils du président. Bien que celui-ci ait été élu à ce poste par les membres de l'Assemblée, cela constitue néanmoins un risque de conflit d'intérêts au cœur d'un organe de surveillance clé. Pour que le CDSPC puisse contrôler de manière crédible l'exécutif, le Parlement pourrait introduire des critères objectifs et transparents ainsi que des procédures écrites formelles relatifs à la sélection future de la présidence de la commission.

Deuxièmement, le pouvoir légal de supervision des activités et des budgets des services de renseignement demeure la prérogative de l'exécutif. L'attribution d'une telle autorité légale au CDSPC constituerait un niveau de contrôle additionnel sur les services de renseignement dont le degré de transparence demeure restreint.

Troisièmement, le Parlement n'intervient pas dans l'examen des nominations à des postes à responsabilités dans le secteur de la défense. Cela présente un risque que les décisions relatives à ces nominations reposent sur des motivations politiques et ne répondent pas à des critères objectifs basés sur la compétence des candidats. Pour atténuer ce risque, le CDSPC pourrait se voir confier la possibilité d'examiner les candidatures proposées par le Conseil des ministres et l'exécutif à des postes supérieurs dans l'armée, y compris ceux des services de renseignement. Le CDSPC pourrait également se voir confier la prérogative d'approuver ou de rejeter les candidatures proposées afin de renforcer la transparence du processus de sélection.

Un leadership stable et des réformes sont nécessaires pour renforcer l'intégrité institutionnelle du secteur

Le leadership politique dans la lutte contre la corruption dans le secteur de la défense et de la sécurité fait jusqu'à présent défaut. Aucun des sept ministres de la Défense ayant officiés sous la présidence d'IBK n'a établi la lutte contre la corruption comme un objectif stratégique des forces armées. Une tendance récurrente aux remaniements ministériels implique que les ministres les plus engagés dans la réforme de l'armée n'ont pas suffisamment de temps pour mettre en œuvre leur vision. Par conséquent, une culture institutionnelle entachée par des pratiques illicites et informelles reste l'un des principaux moteurs de la corruption. Pour avoir une chance de réussir, les hauts responsables des ministères de la défense et de la sécurité, des FAMa, de la police, de la gendarmerie et de la garde nationale doivent identifier la corruption comme une priorité stratégique de la réforme du secteur de la sécurité. Les responsables politiques et militaires pourraient, par exemple, aborder l'impact négatif de la corruption sur l'efficacité des opérations militaires, au travers de la doctrine militaire nationale. Ces mêmes responsables pourraient ensuite se nourrir de cette doctrine afin de diffuser ce message dans leurs discours publics et privés.

Un point de départ viable pour améliorer l'intégrité institutionnelle du secteur de la défense et de la sécurité serait que les FAMa, la police, la gendarmerie et la garde nationale communiquent au Parlement le nombre de membres du personnel qu'ils emploient et leurs grades. De plus, la professionnalisation des systèmes de ressources humaines soutenant ces forces est bienvenue. Dans ce sens, la mise en place de systèmes de paiement électroniques devrait réduire considérablement les possibilités de détournement des primes ou d'écœurement des salaires. Les ministères compétents pourront également collaborer avec les forces de défense et de sécurité pour veiller à ce que des critères objectifs soient systématiquement appliqués dans tous les processus de recrutement et de promotion. Les nouveaux statuts généraux des forces armées et de la police définissant ces critères, il suffira donc de s'assurer du respect systématique de la législation en vigueur.

Les garanties contre la corruption au sein des institutions de défense et de sécurité restent cependant insuffisantes, ce qui contribue à une culture d'impunité. Les paiements destinés à faciliter les promotions au sein des forces armées ainsi que les pots-de-vin demandés par les policiers ont été rapportés comme des phénomènes répandus. S'il existe des codes de conduite pour les soldats, les policiers et les gendarmes, ces documents ne proscrirent pas explicitement les pratiques de corruption. Afin de répondre à cet impératif, le gouvernement pourrait

mettre à jour les codes de conduite des organismes concernés afin d'explicitement proscrire toute forme de corruption. Le code révisé pourra également préciser les sanctions possibles pour les agents reconnus coupables de corruption afin de dissuader les transgresseurs potentiels.

SOMMAIRE

Synthèse	1
Introduction : reconstruire dans des conditions extrêmement difficiles	6
PARTIE I : Moteurs de la corruption : les facteurs de motivation	8
Pression subie pour subvenir aux besoins et acceptation sociale	8
Népotisme et recherche de rentes	9
Culture institutionnelle	10
Engagement en matière de réforme	10
Lancement d'alerte	11
Maigres salaires	12
Cupidité et impunité	13
PARTIE II : Catalyseurs de la corruption : les opportunités structurelles	14
Risques politiques	14
L'efficacité de la surveillance parlementaire est mitigée	14
La capacité de la CDSPC à défier l'exécutif est fortement compromise	14
Le budget de la défense n'est pas totalement transparent	15
Défis auxquels les auditeurs sont confrontés	15
Les services de renseignement ne rendent toujours pas de comptes au Parlement et au public	16
L'engagement entre le gouvernement et la société civile en matière de défense et de sécurité fait défaut	16
Absence d'institutions internes pour développer l'intégrité et lutter contre la corruption	16
Risques financiers	17
L'accès aux informations relatives aux dépenses du secteur de la défense est extrêmement difficile	17
Le ministère de la défense dépense de larges sommes d'argent sans les expliquer	17
Les entreprises privées non autorisées sont fréquentes	18

Risques liés au personnel	19
L'engagement des ministres de la Défense et les hauts responsables à lutter contre la corruption reste insuffisant	19
Le système de paiement est truffé d'irrégularités	19
Les mobiles politiques et la corruption sabotent le processus d'avancement/de nominations	20
L'absence de protection pour les lanceurs d'alerte décourage les dénonciations	21
Les responsables militaires et civiles du secteur de la défense ne sont pas soumis à des codes de conduite adaptés	21
Risques opérationnels	22
La corruption n'est pas identifiée comme une question stratégique pour les opérations militaires	22
Les forces de défense ne reçoivent aucune formation sur le développement de l'intégrité ou la lutte contre la corruption	22
Risques en termes d'approvisionnement	23
Des mécanismes de contrôle existent, mais ils font face à de sérieux problèmes	23
Les informations disponibles sur les achats du secteur de la défense sont limitées	24
Les achats importants ne sont pas effectués par le biais d'un appel d'offres ouvert	24
Une loi punissant la collusion existe, mais son application est douteuse	24
Des systèmes de plaintes existent, mais ils sont souvent rongés par la corruption	25
Recommandations	27
Contrôle civil démocratique du secteur de la défense	27
Transparence et audit du budget	27
Personnel, promotion et chaînes de paiement	27
Approvisionnement	28
Changer la culture institutionnelle	28
Sources	29

INTRODUCTION : RECONSTRUIRE DANS DES CONDITIONS EXTRÊMEMENT DIFFICILES

Le Mali est actuellement dans un processus de reconstruction de ses forces armées après l'effondrement quasi total de l'armée et de l'État en 2012. Cette année-là, une alliance de groupes armés en provenance du nord menés par les Touaregs et d'un ensemble de miliciens islamistes a défait l'armée, prenant le contrôle des deux tiers du territoire du pays. Mal équipés et manquant souvent de matériel de base pour freiner la propagation de l'insurrection, plusieurs centaines de soldats maliens ont prétendument déserté leurs postes et abandonné leur équipement ou se sont enfuis pour rejoindre les groupes armés.

En mars 2012, des officiers militaires subalternes, mécontents de l'échec de la stratégie du gouvernement face à la rébellion dans le nord du pays, ont monté un coup d'État, déstabilisant ainsi davantage le pays. Dans le même temps, les putschistes ont également été incapables de déloger les groupes djihadistes, qui, vers la mi-2012, avaient repris le contrôle des principales villes du Nord à leurs anciens alliés touaregs. L'intégrité territoriale de l'État malien n'a été restaurée que grâce à l'opération Serval, une intervention militaire menée par la France déployée début 2013. L'intervention a ouvert la voie à un vote national visant à restaurer un gouvernement démocratiquement élu, ce qui a mené Ibrahim Boubacar Keïta à la présidence en juillet 2013. Tandis que la nouvelle du coup d'État avait secoué les médias internationaux, de nombreux observateurs estimaient les événements tout à fait prévisibles :

« La faiblesse de l'armée malienne... a peu surpris ceux qui ont été témoins de l'érosion progressive des institutions de l'État, largement due à la corruption généralisée. »³

Mais l'élection d'IBK et la campagne militaire menée par les Français n'ont que partiellement ressuscité l'État malien qui demeure fortement dépendant de l'aide extérieure. Au lieu d'éliminer les menaces de sécurité, les groupes djihadistes ont tout simplement quitté les villes

qu'ils occupaient et battu en retraite vers les immenses zones désertiques du Nord.

Les groupes islamistes se sont renforcés et représentent désormais une sérieuse menace pour les installations militaires, mêmes celles les mieux protégées. Les attaques menées contre les forces de défense et de sécurité maliennes, les Casques bleus et l'opération Barkhane, la mission française anti-terrorisme, ont persisté. Depuis 2015, le nombre annuel d'incidents de sécurité au Mali a augmenté chaque année. De plus, l'insécurité s'est propagée du nord du pays aux régions centrales de Mopti et Ségou, où les milices ethniques se multiplient⁴. La disponibilité des armes, l'incapacité de l'État à résoudre les différends fonciers entre éleveurs et agriculteurs et l'absence croissante des autorités de l'État ont amené des groupes ethniques, tels que les Peuls et les Dogons, à prendre les armes pour se protéger et faire valoir leurs intérêts. Pendant ce temps, le gouvernement s'est évertué à mettre en place l'Accord pour la paix d'Alger de 2015, et empêcher les groupes armés rivaux signataires de l'accord de se battre les uns contre les autres.

C'est dans ce contexte difficile que le gouvernement d'IBK a essayé de reconstruire et de reformer les forces de sécurité et de défense délabrées. Le gouvernement a fait des progrès, grâce à l'aide de ses nombreux partenaires internationaux. Cependant, les programmes d'assistance dans le domaine de la sécurité n'ont pas toujours donné de résultats satisfaisants par le passé dans un environnement affecté par la corruption et affaibli par les liens supposés entre certains politiciens et le crime organisé. La recherche menée par Transparency International montre que l'assistance fournie à l'Armée malienne par les États-Unis et la France entre 2001 et 2012 a sous-estimé la dynamique de la corruption au sein de l'armée⁵. Ces programmes de formation ne sont pas parvenus à installer les compétences et les valeurs requises pour éviter le coup d'État de 2012 mené par le capitaine Amadou Sanogo⁶. En outre, le rapport a constaté que les programmes d'assistance dans le domaine de la sécurité n'étaient pas suffisants pour faire face aux défis engendrés par la corruption, la faiblesse des institutions et l'insuffisance des ressources.

Et maintenant ?

Étant donné la prééminence de la corruption au cours de la décennie qui a précédé l'effondrement de l'État en 2012, les énormes défis en matière de sécurité auxquels il a fait face par la suite, et l'afflux massif de fonds et d'appuis au cours des six dernières années, il n'est pas surprenant que le risque de corruption augmente. Ce rapport en deux parties examine les principaux moteurs et catalyseurs de la corruption dans le secteur de la défense au Mali. Cette double perspective fournit une image plus complète du système de corruption dans le domaine de la défense et de la sécurité à l'heure actuelle, et indique un grand nombre des voies possibles pour la démanteler.

La première partie analyse la variété de moteurs qui poussent les gens à agir de manière illicite, depuis la simple cupidité jusqu'aux attentes sociales de pouvoir aux besoins des autres. Les modèles traditionnels impliquant un agent principal ou une action collective n'ont souvent pas suffi à expliquer à eux seuls ce « problème social complexe et tenace » et ont résulté en des initiatives anti-corruption qui se sont révélées au mieux inadéquates⁷⁸. Il est capital, pour comprendre pourquoi la corruption se produit, d'examiner pourquoi les individus chargés d'agir au nom d'un individu ou d'un groupe plus large choisissent d'abuser de leur pouvoir pour leur propre bénéfice. Néanmoins, cela ne rend pas compte de l'entièreté du problème. D'autre part, le modèle d'action collective, qui se centre sur la dynamique des groupes et le manque de confiance entre les individus, peut aider à expliquer pourquoi, même au sein d'une société qui réproouve la corruption, aucun individu n'est incité à éviter la corruption par lui-même. Mais cet angle de vue ne peut pas non plus offrir une vue d'ensemble de la corruption lorsqu'il est appliqué seul.

En prenant en compte la forte influence des aspects économiques et culturels qui existent au-delà du secteur de la sécurité et de la défense, ce rapport ne se contente pas d'expliquer « comment » les actes de corruption prolifèrent au sein des institutions d'État, mais il va plus loin. L'identification de ces deux motivations nous permet d'étudier à la fois les fonctions de la corruption et les dynamiques sociales qui la soutiennent, afin de mieux comprendre les raisons de la persistance de l'influence dans le secteur de la défense malien, ainsi que l'interaction entre les divers facteurs.

La seconde partie de ce rapport est centrée sur les catalyseurs les plus significatifs de la corruption dans le secteur de la défense au Mali. En d'autres termes, il examine l'absence de contrôles institutionnels appropriés dans cinq domaines de risque interconnectés, les domaines politique, financier et personnel, ainsi que ceux des opérations et des achats. L'analyse s'appuie sur un ensemble considérable de données recueillies pour le Mali sur 75 indicateurs dans l'Indice 2020 d'Intégrité

Gouvernementale du secteur de la Défense (Defence Government Integrity Index ou GDI) de Transparency International. Les preuves montrent comment ces catalyseurs créent d'énormes possibilités de corruption.

Le « Government Defence Integrity Index » (GDI) de Transparency International – Défense & Sécurité est le premier outil analytique au niveau mondial qui explore l'existence, l'efficacité et la mise en œuvre des mécanismes de contrôles institutionnels et informels permettant de prendre en charge les risques de corruption des institutions relatives au secteur de la défense et de la sécurité.

Le GDI évalue le secteur de la défense d'un pays donné à travers 75 indicateurs répartis dans cinq domaines différents : risques politiques, risques liés à l'approvisionnement, risques liés au personnel, risques financiers et risques liés aux opérations. La moyenne générale des scores détermine la robustesse des pratiques et protocoles institutionnels d'un pays en matière de gestion des risques de corruption dans le secteur de la défense. Elle s'étend de A (contrôles institutionnels à risque faible / fort) à F (contrôles institutionnels à risque élevé / faible). L'itération 2020 du GDI évalue les secteurs de la défense de 80 pays du monde entier.

Bien que plusieurs indications suggèrent que le Mali connaît une amélioration générale par rapport à l'indice de 2015, de nombreuses carences subsistent. Suite à l'analyse de chacun des cinq domaines de risque précédemment mentionnés, le présent rapport propose une série de recommandations basées sur le diagnostic technique réalisé au travers du GDI. Nous encourageons les autorités maliennes à envisager d'adopter et de mettre en œuvre ces propositions visant à réduire, voire à éliminer, certains des principaux facteurs de la corruption dans le secteur de la défense et de la sécurité, afin d'améliorer la redevabilité et l'efficacité de ce dernier.

PARTIE I : MOTEURS DE LA CORRUPTION : LES FACTEURS DE MOTIVATION

Pression subie pour subvenir aux besoins et acceptation sociale

Le fait de se concentrer exclusivement sur les lois, les méthodes de détection et la culpabilité individuelle dans une société comme le Mali qui est fortement axée sur la communauté ne produira qu'une analyse incomplète de la corruption. Afin de comprendre les raisons de la généralisation des actes de corruption, ceux qui préconisent des mesures de lutte contre la corruption doivent chercher à comprendre l'écosystème culturel dans lequel de tels actes prolifèrent. La pauvreté, les concepts profondément ancrés de solidarité sociale, les allégeances ethniques et la simple prévalence de certains abus de la part des institutions publiques contribuent tous à l'apparition d'un climat dans lequel la corruption est largement acceptée.

Tout d'abord, le Mali est classé 182ème sur 188 pays selon l'indice de développement humain des Nations Unies en 2018⁹. Un Malien sur deux vit avec moins de 1,90 USD (soit 1 123 francs CFA) par jour, d'après la Banque mondiale, ce qui signifie que près de 10 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté international¹⁰. En outre, la croyance que les gens ont non seulement la responsabilité morale de subvenir aux besoins de leur famille, mais également à ceux de leur famille au sens large, de la famille de leur époux ou épouse, de leurs voisins, de leurs amis, de leur village, etc. est omniprésente. Pour de nombreux citoyens maliens, il est dès lors primordial d'accumuler et de partager la richesse. Cette norme est si importante qu'elle l'emporte parfois sur les autres considérations morales.

Comme un rapport du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) l'indique, la corruption au sein de la société malienne est vue comme une forme de « solidarité sociale » et est par conséquent tolérée¹¹. Cette tolérance se base sur « l'importance généralisée de la loyauté familiale qui exerce une forte pression sur les gens pour qu'ils exploitent leur position afin de fournir un soutien financier à leurs proches »¹². Cette dynamique combinée à la pauvreté flagrante et à l'insécurité accentue le désir, le besoin et la pression de s'enrichir.

De nombreuses personnes n'exerçant pas au sein de

la bureaucratie d'État reconnaissent et acceptent de manière tacite les décisions prises par les fonctionnaires corrompus : si elles ont un parent qui exerce un travail qui offre des opportunités (en utilisant sa position pour obtenir des ressources/richesses supplémentaires), elles s'attendent à ce que ce parent en tire profit également. L'absence de redevabilité dans des affaires de corruptions antérieures de grande envergure contribue également à ce sentiment d'acceptation. L'interview d'un représentant de la société civile réalisée dans le cadre de cette étude a souligné le fait que les individus jugent les autres parce qu'ils font de leur richesse ; la façon dont ils l'ont obtenue n'a aucune importance. Celui-ci a souligné que « même si vous êtes traduit en justice et emprisonné pour détournement de fonds publics, tant que vous avez utilisé cette richesse pour aider votre famille, vos voisins et votre communauté, les gens vous soutiendront¹³ ».

Par contre, si un individu s'est enrichi illégalement sans partager cette richesse, il risque d'être mis au ban de la société pour avoir enfreint ce code fondamental. La culture malienne est hautement communautaire, être rejeté socialement représente donc une menace très puissante. Cela offre des opportunités potentielles de briser le cercle vicieux de la corruption en encourageant un changement de comportement dans un souci de statut social, car « si vous êtes pénalisé et exclu socialement, il vous est impossible de survivre dans notre culture¹⁴ ».

Plusieurs mécanismes bien établis et déjà présents fournissent des indices sur la façon de déclencher un changement significatif. Par exemple, l'interviewé a souligné que la manière la plus efficace pour lui de lutter contre la corruption serait d'exploiter les traditions et pratiques maliennes plutôt que de compter uniquement sur des arguments juridiques abstraits. Il a prôné l'exploitation du pouvoir des griots (conteurs ou poètes de l'Afrique de l'Ouest) et des marabouts (chefs religieux) afin de raviver le sentiment de honte et le pouvoir de l'exclusion sociale. De nos jours, les griots sont uniquement connus pour chanter les louanges des gens, mais traditionnellement ces artistes du folklore avaient aussi l'habitude de composer des vers subtils pour dénoncer ou attirer l'attention sur les mauvais comportements. Ces vers restaient attachés à une personne à vie et couvraient de honte la famille de ladite personne¹⁵. Les déclarations des marabouts

et les éducateurs religieux peuvent également peser considérablement au niveau social. Une autre source a cependant émis des doutes quant à la capacité des griots à combattre la corruption, affirmant que souvent, ils l'encouragent¹⁶. Cette source a ajouté que certains des chefs religieux les plus influents du pays sont empêtrés dans des réseaux de mécénat, bénéficiant de conditions fiscales favorables pour leurs activités commerciales : leur légitimité pour mener toute campagne anti-corruption serait donc compromise¹⁷.

Népotisme et recherche de rentes

Un autre aspect central de la société malienne qui sape totalement l'idéal wébérien d'un État bureaucratique impersonnel et juste est le haut degré du népotisme et de cousinage, souvent influencé par des allégeances ethniques. Les normes associées à ces allégeances se manifestent de manières et dans des contextes extrêmement variés, mais en termes de corruption, ces liens accordent des avantages excessifs aux personnes du même groupe ethnique.

Le népotisme et les comportements axés sur la recherche de rente exercent une large influence sur le recrutement et l'avancement au sein des forces armées. Un expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité a affirmé que les décisions relatives à l'endroit où les soldats sont affectés et à leur avancement ou non font partie intégrante des considérations ethniques. Il est utile de rappeler que ce n'est vraiment pas exceptionnel : offrir des faveurs à une personne de la même ethnie est un élément largement accepté dans la société malienne. Soumettre cette mentalité à des critères objectifs et concrets prendra un certain temps.

De nombreuses sources confirment que les processus d'avancement au sein des forces armées sont toujours fortement minés par la corruption, bien que ce ne soit pas nécessairement de la manière à laquelle on pourrait s'attendre. La perception populaire qu'une carrière dans l'armée est un atout qui peut engendrer des flux de revenus illégaux existe depuis longtemps au Mali, comme le note un rapport de 2008 de la Banque mondiale¹⁸. Et cela reste le cas aujourd'hui. Un attaché à la défense étranger à Bamako a expliqué qu'un lieutenant-colonel au sein des FAMa lui avait dit que « si tu ne paies pas, tu n'es pas promu même si tu es suffisamment bon¹⁹. » Le soldat a indiqué que les compétences restent importantes, mais qu'il est nécessaire de payer ses collègues plus hauts placés. Par conséquent, payer ne préjuge pas nécessairement le système contre ceux qui sont compétents, bien que ceux qui sont incapables de payer soient clairement désavantagés. Les individus peuvent considérer le montant qu'ils paient comme un investissement à long terme, avec la certitude qu'un rang élevé augmentera leur capacité à rechercher des rentes.

La corruption bureaucratique et les obligations ethniques peuvent souvent se recouper. Un agent de sécurité privé issu de la communauté des Dogons, a expliqué au chercheur comment il a récemment renouvelé sa carte d'identité. Il a indiqué que le coût officiel du renouvellement de la carte d'identité était de 1 500 francs CFA (soit 2,53 USD), mais qu'en réalité de nombreuses personnes doivent payer bien plus que cela à cause de la tendance des fonctionnaires à rechercher des rentes²⁰. Il a expliqué qu'à Bamako, les gens doivent payer jusqu'à 10 000 francs CFA (16,90 USD) s'ils n'ont pas l'original de leur acte de naissance : ailleurs au Mali, une photocopie dudit acte de naissance suffirait²¹.

La procédure normale de renouvellement de la carte peut prendre énormément de temps. Elle nécessite de se rendre au bureau pertinent tôt le matin, d'écrire son nom sur une liste et d'attendre plusieurs heures dans l'espoir d'être sélectionné. Si tel n'est pas le cas, on doit recommencer l'intégralité du processus un autre jour. Afin d'éviter d'avoir à écourter sa journée de travail et de payer 10 000 francs CFA pour renouveler sa carte d'identité, Ibrahim a demandé l'aide d'un autre Dogon employé au bureau pour pouvoir s'adresser au directeur. Cela lui a permis de renouveler sa carte beaucoup plus rapidement et il n'a dû payer que 5 000 francs CFA (8,45 USD) pour ce privilège... 3 500 francs CFA (5,91 USD) de plus quand même que le coût officiel²².

Cette histoire témoigne non seulement de la manière dont certaines personnes pensent que les liens ethniques peuvent les aider à obtenir des avantages injustifiés lorsque l'on traite avec la bureaucratie d'État, mais elle souligne également la façon dont la corruption s'est normalisée au point d'en devenir banale. La population n'est pas du tout outrée par ces comportements de recherche de rente : elle en est venue à les accepter comme faisant partie de la vie courante. Personne ne fait confiance à la police ou aux autorités publiques pour lutter contre la corruption.

Au-delà de l'acceptation, cette histoire montre que certains Maliens tendent à intégrer le coût supplémentaire engendré par la corruption dans le prix de certaines transactions, et développent même des stratégies pour éviter d'avoir à payer des pots-de-vin excessivement élevés. De nombreuses personnes qui sont allées à l'école dans le pays savent que les diplômes de l'enseignement secondaire peuvent être achetés, supposément pour 250 000 ou 300 000 francs CFA (422-507 USD) environ à l'heure actuelle²³. Le fait de grandir dans une société au sein de laquelle les enseignants, les officiers de police et les fonctionnaires imposent régulièrement des paiements illégaux aux gens change la manière dont ces derniers perçoivent les services publics. De plus, tout adulte vivant dans une société au sein de laquelle tout le monde semble optimiser ses opportunités de recherche de rente sera

encouragé par cette logique économique à tirer également parti de toute chance d'augmenter son revenu : une personne qui sait qu'elle devra payer plus pour toutes ses démarches administratives sera encore plus réticente à refuser ses propres opportunités de recherche de rente.

Culture institutionnelle

Il est évident que la culture au sein des institutions du secteur de la défense et de la sécurité a joué un rôle particulièrement important dans la perpétuation de la corruption, et dans la tendance de nier toute responsabilité pour les actes répréhensibles. Les nouvelles recrues des institutions publiques dans lesquelles les actes de corruption sont généralisés et acceptés, telles que la police, sont plus susceptibles de devenir elles-mêmes corrompues. Comme un officier de police subalterne l'a remarqué : « Aucun de mes supérieurs n'a jamais dit que c'était mal d'accepter des pots-de-vin. Je les vois régulièrement en accepter²⁴. » En l'absence de solides valeurs basées sur l'intégrité, les nouveaux employés s'imprègnent de celles qui sont affichées au quotidien au sein de leurs organisations et les adoptent, qu'il s'agisse de l'armée, de la gendarmerie ou de la police. La manifestation la plus extrême de cette pratique, comme l'a indiqué un journaliste malien, est que « si vous ne vous conformez pas à ces pratiques profondément ancrées, vous serez renvoyé et remplacé par une personne plus docile²⁵ ».

Dans un contexte où les hiérarchies sociales et la dynamique communautaire sont si puissantes dans la détermination des normes comportementales, modifier la culture institutionnelle constitue l'une des voies clés de la réduction de la corruption. Pour résoudre ce problème, un leader de la société civile a affirmé que ce sont les institutions, et non seulement les individus, qui doivent être tenues pour responsables²⁶. Selon lui, la stratégie typique visant à simplement poursuivre les contrevenants individuels est vouée à l'échec pour la raison suivante : dans les rares cas où les détournements de fonds ou leur mauvaise utilisation sont identifiés, l'accent est massivement mis sur l'employé coupable, qui risque d'être licencié. Dans les exemples les plus sérieux, une action en justice peut même s'ensuivre. Mais, fondamentalement, le système ne fait l'objet d'aucune réforme digne de ce nom. L'institution publique dans laquelle l'employé travaille reste entièrement inchangée, elle reçoit le même budget annuel l'année suivante et les mauvaises pratiques persistent²⁷.

Il doit également y avoir des conséquences administratives. L'interviewé a exprimé l'avis que « pour commencer, l'organisme public responsable de l'employé qui a détourné des fonds publics devrait être dans l'obligation de rembourser le gouvernement²⁸ ». Il a suggéré que cela pourrait se traduire par la réduction du budget alloué à ladite institution l'année suivante. Cela

aurait un effet dissuasif sur la mauvaise gestion budgétaire et encouragerait les mécanismes d'audit internes à devenir plus efficaces. Une telle politique suivrait une logique identique à celle du FMI et de la Banque mondiale qui ont suspendu leur aide massive au gouvernement malien en 2014 suite aux révélations relatives aux coûteux achats hors budget effectués dans le domaine de la défense.

Sa solution plus radicale consisterait à réduire les primes, voire les salaires des employés chargés de contrôler les finances de l'organisation ou du supérieur hiérarchique du contrevenant. « Je dis cela en tant que Malien. Lorsqu'une personne exerçant au sein d'une institution publique détourne des fonds, la plupart des collègues de ladite personne le savent ou tout du moins le soupçonnent fortement. Mais ils ne le signalent pas : il ne s'agit pas de leur argent, et par conséquent, ils s'en fichent²⁹. » Lier leur salaire à la performance de leur organisation constituerait une manière efficace de les pousser à s'en préoccuper et de les encourager à dénoncer les mauvaises pratiques.

Engagement en matière de réforme

Le travail de Transparency International montre qu'une réforme anti-corruption efficace doit se fonder sur des engagements solides et visibles de la part des personnalités politiques de premier plan et des leaders du secteur de la défense et de la sécurité. Les dirigeants politiques et militaires maliens doivent montrer un engagement constant en faveur d'une véritable réforme si l'on veut y parvenir. Mais un tel engagement a clairement fait défaut ces dernières années.

Durant le premier mandat présidentiel d'IBK qui a pris fin à la mi-2018, cinq hommes ont été nommés au poste de ministre de la Défense. Deux d'entre eux auraient même été impliqués dans des affaires de corruption, ce qui montre l'étendue du problème. Une enquête de 2014 de l'organisme de contrôle national (le BVG) sur les achats hors budget d'un nouveau jet présidentiel et de divers véhicules militaires a fait surgir des informations accablantes (voir la section Cupidité et impunité). Le ministre de la Défense concerné avait non seulement enfreint la loi en ayant recourt de manière non justifiée à l'article 8 du Code des marchés publics, d'après le BVG, mais il était également responsable de la signature des contrats pour les véhicules militaires fortement surévalués³⁰. Le BVG n'a pas été en mesure de déterminer la raison pour laquelle ces véhicules ont été surévalués, ni si des fonds publics ont en été incorrectement utilisés.

Parallèlement, un autre ministre de la Défense a fini par être congédié après avoir été directement impliqué dans l'attribution suspecte d'une offre publique pour

de l'équipement militaire d'une valeur de 20 milliards de francs CFA (33 millions d'USD). Selon les médias locaux, l'opération comprenait un pot-de-vin d'environ 4 milliards de francs CFA (6,7 millions d'USD) à l'intention de plusieurs individus hauts placés impliqués dans l'attribution du contrat³¹.

Le dernier ministre de la Défense du premier mandat d'IBK, Tiéna Coulibaly, a montré qu'il était résolu à lutter contre la corruption sévissant au sein des forces armées (voir Risques liés au personnel). Peu après sa nomination en avril 2017, il a dénoncé les processus de recrutement de l'armée, visant à engager des personnes ayant des relations plutôt que des individus dotés des capacités nécessaires à la défense de la nation et animés de ce désir. Le ministre s'est engagé à ce que les futurs soldats soient dorénavant recrutés au travers d'un processus juste et compétitif. Et pourtant, après la réélection d'IBK en août 2018, il a été déplacé au ministère de la Justice. La démission de l'ensemble du gouvernement en avril 2019 a apporté encore un changement supplémentaire, le pays en est donc à son septième ministre de la Défense en 6 ans. La fréquence à laquelle les ministres de la Défense se succèdent limite fortement la capacité du gouvernement à modifier la culture existante au sein des forces armées.

L'ancien Chef d'état-major général des armées, M'Bemba Moussa Keita, a également fait preuve d'une volonté de réduire la corruption, mais il a été limogé en avril 2019 suite à l'échec des forces de sécurité incapables d'empêcher un massacre de civils à Ogossagou³². Lorsqu'il était en poste, il a appelé les soldats à défendre les valeurs de l'armée et à être soucieux de présenter une image positive des FAMa, avertissant qu'il infligerait des sanctions en cas de manquement. Deux sources indépendantes à Bamako ont déclaré à l'évaluateur que le Chef d'état-major était désireux de mettre en place un système de paiement électronique des salaires, ajoutant qu'il était véritablement déterminé à réduire la corruption qui sévit au sein des forces armées³³.

L'introduction d'un tel système ciblerait directement certaines des pratiques les plus profondément ancrées et dommageables ayant cours au sein des forces armées. Un système électronique éliminerait les opportunités pour les commandants d'unités et les responsables du secteur de la défense de prélever de petits pourcentages sur les salaires et les indemnités des soldats. Cela permettrait également de connaître le nombre exact de personnes que chaque commandant a sous ses ordres et empêcherait par conséquent les commandants d'unités d'empocher les salaires de soldats inexistantes, décédés ou à la retraite. Selon des informations recueillies, de nombreux officiers se seraient opposés à cette idée, ce

qui montre la nécessité d'avoir un leadership solide et durable pour mener à bien cette réforme³⁴.

De plus, il est nécessaire de réviser le code de conduite militaire et de mettre davantage l'accent sur la lutte anti-corruption dans les programmes de formation afin de faire évoluer la culture institutionnelle. Les FAMa opèrent suivant un code de conduite établi, qui constitue une pièce maîtresse de la formation de base de chaque soldat. Alors que le code aborde des questions et comportements éthiques, il ne mentionne pas explicitement la corruption comme quelque chose qui compromet l'intégrité des forces armées³⁵. Plusieurs commentateurs au Mali ont maintenu que l'armée a besoin d'un nouveau code d'éthique et de conformité pour que le gouvernement réussisse à éradiquer la corruption et les autres abus, qui sont généralisés³⁶.

Lancement d'alerte

Le lancement d'alerte, l'un des mécanismes les plus importants permettant d'identifier les actes de corruption, est excessivement rare au sein du secteur malien de la défense et de la sécurité. L'approche actuelle consistant à sélectionner quelques brebis galeuses afin de résoudre le problème s'est révélée être chimérique au sein des institutions dans lesquelles la corruption est enracinée depuis des décennies.

Pour que des réformes radicales aient une chance d'aboutir, les dirigeants maliens devront promouvoir une culture dans laquelle le lancement d'alerte est activement encouragé et soutenu par des protections juridiques efficaces à tous les niveaux. Il existe de nombreux facteurs dissuasifs au signalement de pratiques frauduleuses, ce qui explique pourquoi les comportements corrompus au sein du secteur de la défense et de la sécurité ne sont en grande partie pas signalés.

Parmi ceux-ci, trois obstacles majeurs ressortent tout particulièrement. Tout d'abord, il n'existe aucune protection juridique pour les personnes qui souhaitent signaler des actes répréhensibles présumés. Le fait que les institutions ne soient pas tenues responsables de leur façon d'opérer aggrave encore ce problème et donne l'occasion, pour les hauts fonctionnaires corrompus, de renforcer leur pouvoir. Dans un tel contexte, informer ses collègues semble non seulement futile, mais comporte également de véritables risques de se voir renvoyé ou rétrogradé. Ces deux premiers problèmes sont étroitement liés au manque de contrôle législatif décrit dans la deuxième partie de ce rapport.

Le troisième obstacle, et peut-être le plus important, concerne l'exclusion sociale. Il s'agit de l'un des facteurs dissuasifs les plus couramment identifiés pour les

lanceurs d'alerte potentiels dans tous les systèmes ; il est particulièrement important au sein des cultures militaires où les équipes sont extrêmement soudées et la loyauté est hautement appréciée. La peur de l'exclusion sociale est particulièrement forte au Mali, comme dans de nombreuses autres régions d'Afrique de l'Ouest. Malgré la diversité culturelle du pays, la primauté de la cohésion sociale sur l'action individuelle perturbatrice est une caractéristique prédominante de tous les groupes ethniques. Même si les hauts fonctionnaires ou représentants étaient tenus publiquement responsables de leurs actes, et que les lanceurs d'alerte pouvaient être protégés contre des représailles directes, de nombreux employés seraient encore dissuadés d'agir par la perspective de pouvoir se retrouver isolés socialement.

Maigres salaires

Le bas niveau des salaires versés aux soldats et aux officiers de police au Mali crée un impératif économique de compléter leurs revenus. Les forces de police sont connues pour extorquer de l'argent à la population pour accroître leurs revenus. Dans certains cas, le fait d'être insuffisamment rémunéré amène les membres du personnel de sécurité à prendre un deuxième emploi. Des hauts gradés sont également connus pour l'organisation d'activités illégales, comme la vente de carburant, d'équipement, voire même d'armement.

Le gouvernement d'IBK a pris des mesures pour augmenter les salaires au sein des forces armées, afin de résoudre le manque de motivation et d'améliorer l'efficacité de l'armée (voir Risques liés au personnel). Durant le premier mandat présidentiel d'IBK, les autorités ont augmenté les niveaux de salaires de 15 pour cent, ce qui signifie que chaque soldat gagne maintenant entre 75 000 et 100 000 francs CFA par mois (126 USD et 169 USD)³⁷. La hausse des salaires devrait, en théorie, réduire la nécessité de prendre un deuxième emploi parmi les soldats. C'est un fait important, car il augmente la probabilité que les soldats restent sur leur base et assistent aux séances d'entraînement qu'ils manquaient auparavant. L'augmentation de salaire devrait également ébranler les raisons poussant les membres des forces armées à vendre illégalement des biens appartenant à l'armée, tels que des uniformes et de l'essence.

Transparency International n'a par contre pas pu trouver une ventilation claire et vérifiable des salaires actuels versés aux responsables militaires hauts gradés. Une source de 2007 révèle, qu'à l'époque, les généraux de l'armée gagnaient 236 840 francs CFA (400 USD) par mois, mais il est probable que cela a augmenté au cours de la décennie suivante³⁸. Cependant, ce chiffre n'intègre pas les primes et les indemnités qui s'élèvent souvent à 4 ou 5 fois ce montant³⁹. À titre de comparaison,

les assistants pédagogiques de doctorat à l'université gagnent, quant à eux, un minimum de 366 000 francs CFA (619 USD), par mois, plus les indemnités, les primes et les dépenses qui s'élèvent à 180 000 francs CFA au total (304 USD)⁴⁰.

En ce qui concerne la police, le salaire moyen d'un sergent ordinaire se situe environ entre 100 000 et 125 000 francs CFA (169-211 USD) par mois⁴¹. À titre de comparaison, les manœuvres non qualifiés qui n'ont pas de diplôme de l'enseignement secondaire gagnent généralement 2 500 francs CFA (4,40 USD) par jour, ce qui leur donne potentiellement un salaire mensuel de 50 000 à 65 000 francs CFA (88 à 114 USD)⁴². Le fait que de nombreux soldats et officiers de police ne gagnent toujours guère plus que les manœuvres non qualifiés explique en partie pourquoi de nombreux individus cherchent à compléter leurs revenus. Les officiers de police exerçant à Bamako peuvent gagner des montants complémentaires allant de 15 000 francs CFA (26 USD) à 30 000 francs CFA (52 USD) par jour en donnant des « amendes » aux automobilistes⁴³. Parfois, ces amendes sont liées à des infractions mineures, telles que le fait de ne pas avoir tous les documents nécessaires liés au véhicule, infractions qui devraient être officiellement traitées de manière plus formelle. Mais il s'avère également parfois que l'automobiliste n'a commis aucune infraction. Quand une personne peut gagner jusqu'à six fois son salaire en soutirant un nombre élevé de petits paiements pour « acheter du thé », il paraît évident que les salaires sont trop bas. Comme un journaliste malien l'a expliqué à l'évaluateur : « La corruption affecte tous les secteurs, du plus bas au plus élevé. Elle est tout simplement intégrée au système, car les salaires peu élevés favorisent la corruption⁴⁴. »

Alors que de solides preuves indiquent que des salaires peu élevés peuvent encourager ou rationaliser la corruption, il est peu probable que des augmentations de salaire supplémentaires constituent à elles seules une solution suffisante. Les études comportementales montrent que les êtres humains sont extrêmement doués pour rationaliser les pratiques contraires à l'éthique s'ils en profitent fortement, et cela semble s'appliquer également aux institutions maliennes du secteur de la défense et de la sécurité⁴⁵. Un leader de la société civile a notamment appelé à la prudence, quant au fait de s'attendre à ce que la situation s'améliore suite à la hausse des salaires. Il a remarqué que les précédents gouvernements avaient augmenté les salaires des juges, en pensant que cela permettrait de résoudre le problème de la corruption. Et pourtant, selon lui, « le système judiciaire est à ce jour l'une des plus institutions publiques les plus corrompues qui soit⁴⁶ ».

Cupidité et impunité

Aux échelons les plus élevés de l'administration publique, les opportunités foisonnent pour les individus souhaitant maximiser leurs gains. Le fait d'être au sommet de la pyramide peut grandement fausser l'analyse coût-bénéfice relative aux facteurs constituant un « choix rationnel » dans la mesure où les opportunités sont nombreuses et les risques d'être tenu responsable sont faibles.

Premièrement, les récompenses potentielles sont considérablement plus importantes. Comme un journaliste malien l'a expliqué : « La corruption n'est pas uniquement devenue la norme, les gens cherchent à profiter au maximum des opportunités qui s'offrent à eux⁴⁷. » Il a cité l'exemple suivant pour illustrer l'appétit vorace de certaines personnalités ayant de très bonnes relations. Quelques années auparavant, une société opérant dans le secteur de l'énergie basée en Europe avait obtenu un contrat pour construire une centrale électrique dans la région de Koulikoro, au nord de Bamako. Lors des négociations initiales, la société avait été conseillée par la femme d'un homme politique haut placé au sein du gouvernement. Une fois qu'un accord verbal octroyant le contrat à la société fut convenu, la femme du ministre exigea un paiement unique de 3 millions d'euros, ainsi que 5 pour cent des bénéfices du projet pour les 25 années suivantes⁴⁸. La société refusa, et le projet s'en trouva par conséquent bloqué. Cette histoire souligne le sentiment de légitimité disproportionné qui prévaut au sein de certaines sections de l'élite dirigeante.

Deuxièmement, les coûts potentiels sont perçus comme moins importants, car la probabilité d'être découvert et traduit en justice est nettement moindre. En effet, étant donné que la défense et les services de renseignement sont les éléments les moins transparents des affaires gouvernementales, le risque de se faire prendre la main dans le sac dans ces institutions est plus faible que nulle part ailleurs dans la fonction publique. Ce déséquilibre incite fortement l'analyse coût-bénéfice d'un individu à pencher en faveur de la malversation. Il n'est dès lors pas étonnant d'apprendre que des commandants ou des officiers supérieurs bien payés prélèvent des sommes sur les salaires ou détournent les indemnités de leurs subordonnés. De tels cas indiquent clairement que la cupidité constitue également un moteur important de la corruption au sein des forces militaires et des forces de sécurité.

Le fait que les achats militaires peuvent être exempts des exigences usuelles en termes d'approvisionnement et peuvent se faire hors budget crée d'énormes opportunités pour la corruption lorsque l'on octroie de larges contrats dans le secteur de la défense. Les achats hors budget d'un nouveau jet présidentiel et de divers véhicules militaires en 2014, qui, inexplicablement, devaient coûter jusqu'à cinq fois le prix du marché, en constituent de

très bons exemples⁴⁹. En l'absence d'appels d'offres ouverts ou de quelque type d'examen des contrats que ce soit, les incitatifs financiers privés des individus peuvent aisément supplanter toute notion d'intérêt public et des offres ou des transactions hautement suspectes peuvent être approuvées. Le caractère confidentiel de tels achats a pour conséquence que le risque d'être pris est particulièrement bas.

Même lorsque des allégations préjudiciables font surface, les hommes politiques les plus haut placés doivent rarement rendre des comptes pour leur comportement, et encore moins faire face à une enquête judiciaire sérieuse. Lorsque le BVG a mené son enquête concernant l'acquisition du jet présidentiel et les contrats pour les véhicules militaires fortement surévalués, ses conclusions étaient accablantes. Il a par exemple découvert que lors de l'acquisition du jet présidentiel 1,4 milliard de francs CFA (2,4 millions d'USD) avait été dépensé en commissions et frais versés à un courtier lié à un ami du président⁵⁰.

En outre, le BVG a pu démontrer que le ministre de la Défense de l'époque avait enfreint la loi en avançant que les achats pouvaient être effectués hors budget, comme cité ci-dessus (voir Culture institutionnelle)⁵¹. Malgré ces critiques, le gouvernement n'a jamais été en mesure d'expliquer pourquoi les contrats n'ont pas été rendus publics. Et le ministre de la Défense n'a, lui non plus, jamais expliqué publiquement pourquoi il estimait nécessaire de payer plus que de raison les véhicules militaires. Suite à ces révélations, le FMI et d'autres donateurs ont menacé de suspendre l'aide fournie au gouvernement malien. Cette menace a poussé les autorités maliennes à lancer une enquête judiciaire, mais aucune personne n'a été reconnue coupable d'infraction à la loi.

Des rapports indiquent clairement que le ministre de la Défense de l'époque devait tirer personnellement profit de la transaction impliquant les véhicules militaires surévalués. En 2014, la police française a arrêté Robert Franchitti, propriétaire de la société qui fournissait les véhicules au Mali, à son arrivée dans un hôtel parisien dans lequel le ministre séjournait⁵². Franchitti avait apparemment sur lui 10 000 euros en espèces, qu'il avait l'intention de verser au ministre de la Défense⁵³. Franchitti a par la suite été mis en examen par la justice française pour corruption d'agents publics étrangers.

PARTIE II : CATALYSEURS DE LA CORRUPTION : LES OPPORTUNITÉS STRUCTURELLES

Risques politiques

L'efficacité de la surveillance parlementaire est mitigée

L'Assemblée nationale est l'une des institutions les plus importantes en ce qui concerne l'atténuation des risques de corruption au sein de l'armée, de la gendarmerie et de la police. Le Parlement exerce ce rôle en examinant et en approuvant les budgets annuels de la défense, en votant les programmes de dépenses militaires stratégiques et en étudiant minutieusement les réformes législatives des forces armées. Ces pouvoirs sont garantis par la Constitution.

Il est manifeste que l'Assemblée nationale effectue de telles tâches. Tous les ans, le budget annuel militaire est en premier lieu examiné par la CDSPC. Cette dernière invite les directeurs de l'ensemble des divisions des forces armées et le ministre de la Défense à discuter de leurs objectifs annuels et de leurs exigences en matière budgétaire. La commission a le pouvoir de proposer des amendements au budget ou de reformuler les objectifs de l'armée. Le projet de budget est ensuite présenté à l'Assemblée nationale où il est débattu et voté.

Cependant, la capacité du Parlement à étudier de près le secteur de la défense malien a des limites manifestes, et la fonction officielle de surveillance de l'Assemblée peut être facilement outrepassée. En 2014 et 2015, l'Assemblée nationale a débattu et voté la Loi d'orientation et de programmation militaire (LOPM), la principale loi de défense du gouvernement. Cette dernière a fourni 2,3 milliards de dollars d'investissement pour les forces armées entre 2015 et 2019⁵⁴. La CDSPC a étudié de près la LOPM, et chaque année, le gouvernement doit présenter une liste de ses achats afin que la commission vérifie que ces derniers sont conformes aux besoins soulignés dans le document original.⁵⁵ En pratique, des études ont prouvé que plusieurs acquisitions militaires n'avaient été ni examinées ni approuvées par l'Assemblée nationale ou la CDSPC avant l'achat effectif.

La capacité de la CDSPC à défier l'exécutif est fortement compromise

La CDSPC est le principal organe d'examen des politiques de défense et de sécurité au sein du Parlement. Elle aide

à élaborer de manière active les politiques en matière de défense, mais sa capacité à contrôler le gouvernement est limitée. La commission peut proposer des amendements aux lois relatives à la défense (y compris les budgets) avant que ces lois ne soient promulguées à l'Assemblée. Elle a également le pouvoir de citer des personnes à comparaître devant elle. Tous les ans, la commission invite les responsables haut gradés du secteur de la sécurité et de la défense à discuter de la mission, des objectifs annuels et des exigences budgétaires de la police, de la gendarmerie et de l'armée.

Malgré ces pouvoirs juridiques, en réalité, la commission est étroitement liée à l'exécutif, ce qui l'empêche d'agir comme un organisme de contrôle crédible. Nombre des personnes interviewées ont exprimé des inquiétudes quant à la capacité de la commission à contester le gouvernement, étant donné que celle-ci est présidée par Karim Keïta, le fils du président. Les critiques ont notamment souligné son manque d'expérience préalable en politique et dans le domaine militaire, et la large couverture médiatique dont il a fait l'objet dans les médias maliens concernant de nombreuses transactions officieuses, ses intérêts commerciaux grandissants et ses goûts de luxe⁵⁶. Les personnes interviewées ont également fait remarquer que seuls deux membres de la CDSPC appartiennent à des partis qui ne font pas partie du gouvernement de coalition d'IBK⁵⁷. Ces aspects limitent la possibilité d'une commission efficace dans le contrôle de la politique de défense de l'exécutif.

Nos recherches apportent un certain nombre de données appuyant ces préoccupations. Lorsque des détails relatifs à la plus importante affaire de corruption dans le secteur de la défense sous la présidence d'IBK à date ont fait surface en 2014, ce sont les organisations de la société civile et non la CDSPC qui ont appelé majoritairement à rendre de comptes. Le cas portait sur les achats hors budget d'un nouveau jet présidentiel, qui a coûté 18,6 milliards de francs CFA (31,4 millions d'USD), et de plusieurs véhicules militaires pour lesquels le gouvernement malien avait dépensé 40 milliards de francs CFA (67,6 millions d'USD) de plus que le prix normal⁵⁸. Le président de la Commission défense, sécurité et protection civile ne se trouvait pas parmi ceux qui exigeaient que l'exécutif publie les détails de l'achat controversé.

Les limites en termes de capacité sont susceptibles de réduire considérablement l'aptitude de la commission à mener des actions dans les questions de défense. Un expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité a affirmé à l'évaluateur que la CDSPC ne dispose pas de suffisamment de personnel ou de ressources, ce qui affaiblit sa capacité à assurer une surveillance efficace des politiques de défense⁵⁹. Les rapports de la commission ne font l'objet d'aucune publication et celle-ci ne mène aucune enquête à long terme sur les opérations militaires actuelles. Et seul l'un des 14 membres de la commission, un ancien officier de police, semble avoir l'expérience requise en matière de défense ou de contrôle de la sécurité.⁶⁰

Néanmoins, la commission a démontré qu'elle pouvait apporter une précieuse contribution aux réformes en matière de défense. Un membre de la commission a indiqué à l'évaluateur que ses propositions étaient parfois intégrées dans la loi finale⁶¹. La CDSPC a joué un rôle tout particulièrement important dans la conception du nouveau statut général des Forces armées maliennes, qui propose des critères plus transparents en matière d'avancement. Maliactu, un site Internet d'actualités qui critique souvent le gouvernement d'IBK et qui a publié plusieurs articles accablants sur le fils du président, a félicité la CDSPC et ses « recommandations pertinentes » concernant le nouveau statut⁶².

Le budget de la défense n'est pas totalement transparent

Notre analyse des récents budgets de la défense montre des lacunes. Les deux derniers budgets de la défense finalisés ont été rendus publics et ont fait l'objet d'une publication extensive dans les médias du pays⁶³. Bien que les deux budgets fournissent des chiffres détaillés, les explications et justifications apportées étaient majoritairement superficielles. En particulier, il n'y a aucune information dans le budget sur à quoi les « investissements » se rapportent précisément. Les « investissements » représentent presque la moitié du total des dépenses de la défense, ce qui témoigne d'un manque d'informations fournies.

En 2013, la Banque mondiale a remarqué que le fait d'avoir un compte spécial pour les opérations militaires actuellement en cours dans les régions instables du nord du pays constitue une grande vulnérabilité⁶⁴. Ce compte ne possède aucun plafond en termes de dépenses, les charges budgétaires affichent des anomalies et un manque de transparence, et les contrôles effectués sur les dépenses provenant du compte spécial sont beaucoup moins rigoureux que les procédures budgétaires classiques. A ce jour, il est difficile de savoir si le compte est toujours actif et, le cas échéant, s'il est correctement

audité et contrôlé ou non.

Cette étude a cependant identifié des tendances positives sur lesquelles s'appuyer. Par exemple, le budget 2018 comprend une ventilation des dépenses en matière de défense en plusieurs catégories : personnel, matériel et fonctionnement, voyages et opérations, communications et énergie, autres dépenses, équipement et investissements, transferts et subventions⁶⁵. Bien que le degré de ventilation soit faible dans certains domaines et qu'il manque des définitions explicatives, comme exposé auparavant, le budget offre à n'en pas douter une certaine transparence sur les dépenses en matière de défense. Le gouvernement a publié le budget 2018 en septembre 2017 comme l'exige la Constitution. Cela a permis à l'Assemblée nationale d'entamer l'examen du budget au cours de la première semaine d'octobre et de finalement l'approuver en décembre 2017. La publication opportune de ce budget n'est pas chose nouvelle : en 2016, le gouvernement a également publié le budget pour l'année suivante en septembre, plus de deux mois avant le début de la nouvelle année fiscale.

Défis auxquels les auditeurs sont confrontés

Il existe des défaillances majeures dans le système d'audit qui entraînent la non-vérification d'une grande partie des finances du secteur de la défense par les autorités externes indépendantes. Depuis sa création en 2004, le BVG n'a jamais mené de vérification de conformité au sein du ministère de la Défense et des Anciens Combattants. Cela contraste avec tous les autres ministères importants, dont les finances ont été soumises à des vérifications externes.

En 2014, le BVG a effectué une vérification de l'achat controversé d'un nouveau jet présidentiel et d'autres véhicules militaires. Mais cette enquête est uniquement survenue parce que le FMI et d'autres donateurs ont menacé de suspendre leurs programmes d'aide au gouvernement malien. Au cours de cette vérification exceptionnelle, le BVG a déterminé le coût à 18,6 milliards de francs CFA (31,4 millions d'USD). Sur ce montant, 1,4 milliard de francs CFA (2,4 millions d'USD) correspondait à des commissions et à des frais versés à un courtier lié à Michel Tomi, qui, d'après de nombreuses sources, est une personne influente au sein de la mafia corse⁶⁶. M. Tomi a été confronté à plusieurs chefs d'accusation, notamment de corruption d'agents publics étrangers, avant d'être condamné en décembre 2018 par la justice française⁶⁷. En outre, le BVG n'a jamais pu accéder au contrat d'exploitation de l'avion, soulignant de ce fait la capacité limitée des organismes de vérification externes et indépendants à exercer leurs fonctions face à l'opposition de l'exécutif⁶⁸. Cependant, l'enquête a permis aux autorités de persuader le FMI ainsi que d'autres donateurs de ne pas suspendre leurs programmes d'aide.

Les services de renseignement ne rendent toujours pas de comptes au Parlement et au public

Le contrôle de l'Assemblée nationale ne s'étend pas aux services de renseignement, dont les programmes de dépenses sont entièrement obscurs, ce qui crée des opportunités flagrantes de corruption. Le budget des forces de sécurité et des forces armées n'englobe pas la Direction générale de la sécurité d'État (DGSE), le service de renseignement principal du pays. Il est également difficile de savoir si le budget de la Direction de la sécurité militaire (DSM), le service de renseignement de l'armée, est inclus dans le budget global de la défense. Il n'a été fait en tous cas aucune mention explicite des dépenses des services de renseignement dans les récents budgets de la défense. Un membre de la CDSPC a confirmé à l'évaluateur qu'il n'y a aucune commission parlementaire investie de responsabilités ou de pouvoirs de supervision en ce qui concerne les opérations, l'organisation, le budget ou les activités de la DGSE.

De plus, les processus de nomination et d'avancement des responsables des services de renseignement sont peu clairs et constituent un autre catalyseur potentiel de procédés illicites. De telles nominations semblent avoir été généralement déterminées par des considérations politiques, souvent au mépris de la probité et de l'efficacité. Il n'existe aucune information publique concernant d'éventuels processus de contrôle en place pour la nomination de responsables haut placés au sein des services de renseignement. Plusieurs exemples exposent des manquements graves, y compris celui du Directeur général actuel de la DSM, qui a été nommé en 2016 malgré un historique controversé. En 2009, il aurait été impliqué dans le trafic et le blanchiment de faux billets. Il aurait par ailleurs été confiné dans sa caserne pendant 60 jours pour détournement de fonds militaires entre 2000 et 2002.⁶⁹ Le manque de contrôle parlementaire sur les nominations au sein des services de renseignement s'étend aux nominations des responsables haut placés du secteur de la défense et de la sécurité⁷⁰.

L'engagement entre le gouvernement et la société civile en matière de défense et de sécurité fait défaut

Les organisations de la société civile (OSC) ont régulièrement la possibilité de dialoguer avec les responsables de la défense en réponse à la crise sécuritaire actuelle. De même, la commission de la défense et de la sécurité du Parlement collabore avec des organisations non gouvernementales (ONG) internationales pour organiser des forums publics destinés à faciliter le dialogue entre les organisations de la société civile et les acteurs de la défense sur la stratégie de sécurité du pays. Dans le cadre de l'Accord pour la paix issu du

processus d'Alger, le gouvernement a mis en place des comités consultatifs locaux sur la sécurité pour examiner les problèmes qui se posent dans leur région et faire des recommandations à l'exécutif. Chaque comité est composé de représentants d'associations religieuses, de groupes de la société civile, de groupes de femmes, d'organisations de jeunesse et de chefs traditionnels.

Les militants maliens et les leaders de la société civile continuent de souligner le besoin de réformes militaires, d'une plus grande discipline et d'une gouvernance responsable. Lors de la Conférence d'Entente Nationale qui s'est tenue à Bamako en mars 2017, de nombreuses organisations de la société civile ont participé à des débats portant sur les défis majeurs auxquels le pays fait face⁷¹. Les délégués ont identifié la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion des fonds publics comme les domaines nécessitant de nettes améliorations. L'une des propositions ressorties des discussions portait sur la nécessité de lutter contre la corruption sévissant au sein des forces armées⁷². Cependant, aucun détail supplémentaire quant à la manière dont cela devrait être entrepris n'a été cité. Il est également utile de souligner que ladite recommandation constitue la seule mention relative à la corruption présente au sein du secteur de la défense dans un rapport contenant pas moins de 150 pages.

Le gouvernement est naturellement préoccupé par le fait d'essayer de rétablir et de maintenir l'intégrité territoriale du pays, ainsi que par la reconstruction de ses capacités militaires. Mais il n'a pour l'instant pas réussi à répondre sérieusement aux inquiétudes des organisations de la société civile, à savoir que la gouvernance corrompue et les violations commises par les forces de sécurité alimentent également la propagation de l'insécurité et l'agitation sociale. En outre, ni le MDAC, ni les forces armées maliennes ne sont soumis à des politiques exigeant qu'elles soient ouvertes avec les organisations de la société civile en matière de défense. Les deux organismes semblent avoir régulièrement invoqué «la sécurité nationale» pour éviter de divulguer des informations qui sont raisonnablement d'intérêt public.

Absence d'institutions internes pour développer l'intégrité et lutter contre la corruption

Il n'existe pas d'institutions au sein des forces de sécurité et de la défense chargées spécifiquement de développer l'intégrité ou de lutter contre la corruption. L'Inspecteur général des armées et services constitue l'organe principal chargé de veiller à la bonne conduite au sein des forces armées.

L'Inspecteur général s'assure de la conformité au code de conduite, mais il ne dispose pas d'un mandat spécifique pour éliminer la corruption à la source ou développer

l'intégrité. En outre, rien n'indique que le MDAC ou les FAMA aient fait l'objet d'évaluations des risques régulières, ce qui crée un climat extrêmement propice à la prolifération des actes de corruption.

Les implications pratiques de ces failles sont claires. Une personne interviewée à Bamako a fait remarquer qu'alors qu'elle avait été témoin de l'arrestation et du jugement de soldats pour des délits tels que le vol, le cambriolage et le meurtre, elle n'avait pas vu de mesures disciplinaires prises en lien avec des accusations de corruption⁷³. Plusieurs journalistes ont souligné la nécessité pour les forces armées d'adopter un code d'éthique et de conformité pour que le gouvernement puisse espérer éradiquer les abus tels que la corruption⁷⁴.

Bonnes pratiques :

- Le gouvernement publie un budget annuel de la défense qui fournit une ventilation plus détaillée des dépenses par fonction, notamment la formation, les salaires, les acquisitions, la cession d'actifs, la maintenance et les dépenses liées au personnel. Accroître la transparence des finances de la défense permet de garantir que les mécanismes d'audit interne et externe ont accès aux informations dont ils ont besoin pour fonctionner de manière optimale.
- Le Comité parlementaire de défense et de sécurité entreprend régulièrement les activités suivantes :
 1. Examiner et approuver ou rejeter les candidats choisis par le Conseil des ministres et l'exécutif aux postes de haut niveau au sein des forces de défense et de sécurité, y compris ceux des services de renseignement.
 2. Examiner les détails financiers de tout achat de matériel ou de service de défense hors budget, avant la signature du contrat.
- Le Comité parlementaire de défense et de sécurité, ou un autre organe externe, disposant des autorisations de sécurité appropriées et d'un accès à l'information, supervise et contrôle les dépenses ainsi que les activités des services de renseignement.
- Des critères objectifs et transparents, ainsi que des procédures écrites formelles sont en place pour la sélection de la présidence du Comité de défense et de sécurité.
- Publication des rapports d'audit externe de manière régulière visant à permettre au législateur et à la société civile de contrôler les décisions de l'exécutif.

Risques financiers

L'accès aux informations relatives aux dépenses du secteur de la défense est extrêmement difficile

Le Mali ne possède pas de loi sur la liberté d'information qui permet aux organisations de la société civile et aux médias d'avoir accès aux informations relatives à la gestion des finances d'État au-delà de ce que le gouvernement décide de publier. Les personnes interviewées en ont évoqué les conséquences pratiques : par exemple, le rédacteur d'un journal national à Bamako a affirmé que le gouvernement répond parfois aux demandes d'information, mais uniquement lorsque cela a trait aux questions qui ne causeront aucun embarras⁷⁵. Jusqu'ici, l'obtention d'informations sensibles de la part du ministère de la Défense a été pratiquement impossible à cause de l'empressement des responsables à invoquer le « secret défense » ou des raisons de sécurité nationale.

On peut raisonnablement estimer que les responsables du gouvernement malien restent sensibles à la communication d'informations ou la publication de documents susceptibles de nuire davantage à l'opinion du public à l'égard des forces armées, entre autres. L'État traverse toujours une crise de confiance majeure à la suite des événements de 2012 et il reste incapable de prévenir les attaques dans de nombreuses régions du pays. Cependant, cela crée une incitation pratique à la corruption, étant donné que le paiement de pots-de-vin est l'une des manières les plus couramment invoquées de surmonter ce manque d'accès, soulignant une réalité fondamentale du Mali moderne. Plus fondamentalement, cependant, la facilité avec laquelle le secret défense peut être invoqué sans aucun recours à un arbitre indépendant crée une opportunité majeure pour dissimuler l'allocation des fonds à la défense.

Le ministère de la défense dépense de larges sommes d'argent sans les expliquer

La Loi d'orientation et de programmation militaire (LOPM) a mobilisé 1,5 milliard d'euros de financement pour le secteur de la défense malien entre 2015 et 2019⁷⁶. Il s'agit d'un montant important puisqu'il correspond actuellement à un quart du budget annuel. Cependant, l'absence de transparence et de contrôle indépendant concernant les dépenses du secteur de la défense rend ce financement extrêmement vulnérable à la corruption. Le montant des dépenses consacrées aux produits et équipements secrets est inconnu et n'est pas soumis au contrôle du Parlement, tel que souligné dans la partie de ce rapport sur les risques politiques. Le maintien d'un compte hors budget pour les opérations dans le nord et le manque de transparence concernant les services de renseignement

ne font qu'aggraver le problème.

Un vide juridique permet notamment aux acquisitions liées au secteur de la défense d'éviter les règles et procédures gouvernementales classiques. L'article 8 du Code des marchés publics et des délégations de service public, qui a été mis à jour en 2015, indique de manière ambiguë que :

« Le présent décret ne s'applique pas aux marchés de travaux, de fournitures et de services, lorsqu'ils concernent des besoins de défense et de sécurité nationales exigeant le secret ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'État est incompatible avec des mesures de publicité⁷⁷. »

En 2014, le BVG a déterminé que le ministre de la Défense et le ministre des Finances avaient effectivement enfreint la loi en interprétant incorrectement cette clause, qui existait déjà dans la version précédente du code. Les deux hommes avaient approuvé les achats hors budget d'un nouveau jet présidentiel coûtant 18,6 milliards de francs CFA (31,4 millions d'USD), et de véhicules militaires, pour un total de 69,2 milliards de francs CFA (117 millions d'USD)⁷⁸.

Le BVG ne contrôle habituellement pas les achats hors budget de la défense, mais cette enquête a démontré que, dans des circonstances exceptionnelles, elle peut jouer un rôle important en réalisant un examen minutieux des dépenses à haut risque. Cependant, l'enquête du BVG n'aurait presque certainement pas eu lieu si le FMI n'avait pas menacé de retirer ses aides financières à moins qu'un audit complet de ces achats ne soit conduit. Par ailleurs, même durant l'enquête, le BVG n'a jamais pu accéder au contrat d'exploitation de l'avion, soulignant de ce fait la capacité limitée des organismes de vérification externes et indépendants à exercer leurs fonctions face à l'opposition de l'exécutif⁷⁹.

Le BVG a néanmoins pu tirer d'importantes conclusions qui ont amené le gouvernement à bloquer certains achats très douteux. En outre, l'inspecteur de l'État n'a trouvé aucun élément justifiant le fait que le MDAC n'ait ni déclaré ni soumis ces contrats dans le cadre du budget annuel⁸⁰. Le BVG a également déterminé que les contrats pour les véhicules militaires étaient largement surévalués : le gouvernement devait payer jusqu'à cinq fois le prix du marché pour certains des véhicules, gonflant le coût total d'environ 40 milliards de francs CFA (67,6 millions d'USD)⁸¹. Les contrats pour les véhicules de transport ont inévitablement entraîné un questionnement sur la destination de l'argent supplémentaire, et le gouvernement a finalement été contraint d'annuler ces achats. Jusqu'à présent, aucun des ministres n'a expliqué pourquoi ils avaient autorisé des contrats qui semblent être si peu rentables pour l'État ou pour quelle raison ils avaient eu recours à l'article 8 pour des produits ordinaires tels que

des camions et des pétroliers qui ne nécessitaient pas de rester secrets

Les entreprises privées non autorisées sont fréquentes

Tout porte à croire que de nombreux responsables du secteur de la défense et de la sécurité cherchent à compléter leurs revenus au moyen d'activités non autorisées et parfois même illégales, en dépit des interdictions légales relatives aux entreprises privées. Les statuts généraux pour les fonctionnaires et la police interdisent aux employés de défendre des intérêts commerciaux qui pourraient donner l'impression de compromettre leur indépendance ou de discréditer leur institution⁸². Le statut général pour les forces armées est encore plus strict : il interdit aux membres de l'armée de se livrer à des activités lucratives, quelles qu'elles soient⁸³.

En pratique, ces lois semblent être couramment enfreintes. L'une des personnes interviewées a fait remarquer qu'il était courant de se rendre dans des bases militaires et de les trouver à moitié vides parce que les soldats se trouvaient ailleurs, effectuant un travail manuel pour gagner un petit peu plus d'argent⁸⁴. Plus inquiétant encore, de nombreuses preuves attestent du fait que les officiers de police et les gendarmes sont impliqués dans le trafic de personnes, extorquant des pots-de-vin aussi bien aux migrants qu'aux passeurs à Gao et aux alentours. Des responsables du secteur de la sécurité et de la défense ont également déjà été impliqués dans le trafic de drogue, bien que les données recueillies semblent indiquer que de telles pratiques sont moins répandues depuis qu'IBK est devenu président en 2013⁸⁵.

Il existe par contre peu de preuves suggérant que les chefs militaires ont des intérêts dans de grandes entreprises. Les entreprises appartenant à l'armée, tout comme de nombreuses autres activités de défense, ne sont soumises à aucun contrôle significatif⁸⁶. En effet, le montant des revenus générés par les forces armées n'est pas publiquement connu, en partie à cause de l'incapacité du BVG à vérifier les comptes du secteur de la défense⁸⁷. La Direction du génie militaire (DGM) est un organisme opérant au sein des forces armées qui est responsable de la réalisation des travaux publics, qu'il s'agisse de leur exécution ou de la réalisation d'études de faisabilité⁸⁸. La DGM travaille généralement sur des projets jugés nécessaires par l'État, mais qui n'apportent pas de marge bénéficiaire suffisamment alléchante pour les entreprises privées. Par le biais de telles activités, ainsi que d'autres telles que les bars et les structures de loisirs tenus par l'armée, cette dernière génère des revenus qui ne sont pas officiellement comptabilisés. Le manque de transparence concernant ces sources de revenus additionnelles constitue un autre solide catalyseur de la corruption.

Bonnes pratiques :

- Les achats hors budget sont fortement limités et uniquement autorisés dans des cas exceptionnels, pour des raisons clairement définies de sécurité nationale. Si des achats hors budget sont effectués, ils font systématiquement l'objet d'un audit complet par le BVG, même si les détails financiers ne sont pas rendus publics. L'absence de contrôle des achats de défense crée un environnement propice au détournement de fonds publics, aux pots-de-vin et au clientélisme.
- Le gouvernement veille à ce que tous les ministères, y compris le ministère de la Défense, fournissent systématiquement l'intégralité du détail des informations financières, aux organes de contrôle externe, sur demande.
- L'Inspecteur général collabore avec les commandants d'unité afin de garantir que le personnel de défense et de sécurité ne participe pas à des activités privées non autorisées. Les lois existantes sont mises en œuvre et des actions sont entreprises à l'encontre des transgresseurs afin d'envoyer un message clair à tous les responsables de la défense et de la sécurité que ces activités ne sont pas tolérées.

Risques liés au personnel

L'engagement des ministres de la Défense et les hauts responsables à lutter contre la corruption reste insuffisant

Les responsables du secteur de la défense se sont rarement engagés à faire disparaître la corruption, affichant par là même une réticence généralisée à résoudre le problème. Durant les six années de la présidence d'IBK, il y a eu sept ministres de la Défense différents, ce qui en soi constitue un obstacle majeur à la mise en place d'un effort soutenu d'éradication de la corruption. Il y a également peu de ministres de la Défense qui se sont engagés à lutter contre les pots-de-vin et le cousinage.

En effet, le BVG a estimé que le premier ministre de la Défense d'IBK avait enfreint la loi en décidant que les achats d'un nouveau jet présidentiel et de véhicules militaires fortement surévalués pouvaient être effectués hors budget (voir « Culture institutionnelle »). Le deuxième ministre de la Défense d'IBK a, quant à lui, été congédié fin 2014 peu après avoir été directement impliqué dans l'attribution suspecte d'une offre publique pour de l'équipement militaire d'une valeur de 20 milliards de francs CFA (33,8 millions d'USD). Selon les médias locaux, l'opération comprenait un pot-de-vin d'environ 4 milliards de francs CFA (6,7 millions d'USD) à l'intention de plusieurs « individus hauts placés » impliqués dans

l'attribution du contrat⁸⁹.

Tiéna Coulibaly, ministre de la Défense d'avril 2017 jusqu'à septembre 2018, a constitué sur cet aspect une exception notable. Un mois après son arrivée au MDAC, M. Coulibaly a publiquement désigné le recrutement comme étant la principale faiblesse de l'armée⁹⁰. Lors d'une déclaration publique, il a expliqué comment divers ministres, membres de l'Assemblée nationale et responsables du secteur de la défense et de la sécurité présentent leurs listes de personnes à sélectionner durant les processus de recrutement. Il a insisté sur le fait qu'au lieu de recruter des soldats en se basant sur leur mérite, le processus actuel favorise ceux qui ont de bonnes relations. M. Coulibaly a également souligné le risque que ces nouveaux soldats, recrutés sans concurrence et « pour lesquels on a tiré les ficelles », soient inaptes au combat, car ils sont simplement dans les forces armées pour toucher un salaire⁹¹. Enfin, le ministre s'est engagé à ce que les soldats soient dorénavant recrutés au travers d'un processus juste et compétitif.

Le système de paiement est truffé d'irrégularités

Dans un système de contrôle faible, l'absence de séparation entre les chaînes de commandement et les chaînes de paiement peut entraîner de graves irrégularités dans le paiement des salaires et des primes. La Banque mondiale indique que les principaux risques pesant sur le paiement des salaires au sein de l'armée se situent au niveau local, avec des commandants d'unités qui en prélèvent une partie pour eux-mêmes⁹². De son côté, le FMI souligne qu'il n'y a aucun mécanisme permettant de détecter systématiquement des anomalies éventuelles dans le système de paiement, le laissant extrêmement vulnérable aux abus⁹³. En effet, les comptables au sein de l'armée font l'objet de moins de contrôles que leurs homologues dans d'autres ministères. Contrairement à tous les autres comptables du secteur public, les comptables du MDAC ne sont pas engagés par, ni avec l'accord du ministère de l'Économie et des Finances⁹⁴. Ils ne doivent pas, dès lors, rendre de comptes au ministre des Finances, mais uniquement au ministre de la Défense.

Alors que certains niveaux de salaire font l'objet d'une publication, d'autres ne le sont que partiellement ou ne sont pas dévoilés publiquement. Par exemple, il existe un système défini pour les salaires et les indemnités des membres des forces armées. Durant le premier mandat d'IBK en tant que président, le ministère de la Défense et des Anciens Combattants a augmenté le salaire des soldats d'environ 15 pour cent dans le cadre d'une série de réformes militaires. Chaque soldat gagne à présent entre 75 000 et 100 000 francs CFA (126 et 169 USD) par mois, en plus de recevoir une prime/une indemnité de risque de 1 200 francs CFA (2,03 USD) pour chaque jour qu'il passe dans une opération militaire active⁹⁵.

20 Développer l'intégrité dans le secteur de la sécurité et de la défense au Mali

Cependant, plusieurs sources du secteur de la sécurité, ainsi que la Banque mondiale et le FMI, notent qu'il existe des problèmes systémiques dans le cadre de paiement, qu'une des personnes interviewées a qualifié de « dysfonctionnel »⁹⁶. La personne interviewée a indiqué que la paie n'est pas toujours déterminée par le rang occupé : qui vous êtes et l'endroit où vous travaillez sont souvent des éléments plus importants, en dépit des grilles salariales qui sont officiellement publiées⁹⁷. Le paiement des salaires, des primes et des indemnités des membres des forces armées, de la police et d'autres fonctionnaires font également parfois l'objet de courts retards de paiement⁹⁸.

De plus, le présent travail de recherche n'a pas réussi à trouver une ventilation des salaires claire et actuelle pour les responsables militaires les plus haut gradés. Il a également été impossible d'obtenir une ventilation des échelons de rémunération au sein de la fonction publique au cours des 10 dernières années.

De nombreuses sources du secteur de la sécurité à Bamako ont souligné que le précédent Chef d'État-Major général des armées, le Général Keïta, était désireux de mettre en place un système de paiement électronique des salaires⁹⁹. Cependant, les personnes interrogées ont également noté une résistance au sein de la hiérarchie militaire vis-à-vis de cette réforme, car cette dernière réduirait considérablement les opportunités pour certains chefs d'unités et responsables de procéder à des prélèvements sur les salaires¹⁰⁰. Un système électronique de paiement tuerait non seulement « la poule aux œufs d'or » de certains commandants, mais il permettrait également d'éliminer les soldats fantômes de la masse salariale¹⁰¹.

Les mobiles politiques et la corruption sabotent le processus d'avancement/de nominations

Les nominations dans le secteur de la défense et de la sécurité au Mali continuent d'être largement perçues comme des atouts qui offrent d'importantes opportunités de recherche de rente et un accès à des revenus illégaux. Ce système crée un marché secondaire dans lequel les personnes qui ont le pouvoir de recruter ou de promouvoir peuvent soutirer des paiements aux candidats. Les recherches ont souligné de manière évidente que l'affinité ethnique, le cousinage et le favoritisme continuent d'avoir une grande influence au sein des forces armées, ce qui signifie que les relations que l'on a sont souvent plus importantes que les attributs objectifs. Un lieutenant-colonel a expliqué à une des sources que la corruption est tellement généralisée que les officiers doivent payer une certaine somme pour bénéficier d'une promotion, même s'ils possèdent les qualifications nécessaires pour occuper un poste plus haut placé¹⁰².

Des processus officiels sont en place pour la nomination du personnel militaire haut placé, mais tout porte à croire

que les considérations politiques continuent d'influencer de manière excessive le processus de sélection. Le président, le ministre de la Défense et le Conseil des ministres semblent être les seuls personnes et organes impliqués dans la nomination des officiers, contrairement à la majeure partie des armées professionnelles dans le monde¹⁰³.

Bien qu'il y ait certaines conditions préalables mises en place pour la sélection du personnel militaire de rang supérieur (formation, qualifications et expérience de commandement), les nominations à ces postes ne font pas l'objet d'un contrôle indépendant. Un membre de la CDSPC a confirmé que la Commission ne joue aucun rôle dans l'étude ou le contrôle des nominations au sein de l'armée¹⁰⁴. Il n'existe pas non plus d'organe de la fonction publique suffisamment indépendant, tel qu'un Commissaire à la fonction d'État chargé de nommer et de passer en revue la performance des chefs de service et des autres rôles décisionnels dans le secteur.

Il semble en revanche que le processus de ces nominations soit profondément politisé et informel, les candidats obtenant leur poste principalement grâce à leurs relations au sein du gouvernement ou parce que cela sert de plus grands intérêts politiques. L'exemple le plus récent d'une nomination manifestement politique à un poste militaire haut gradé a eu lieu en février 2018, quand l'ancien Chef du personnel a été nommé en tant que qu'Inspecteur général des armées¹⁰⁵. L'affectation a été décidée par le Conseil des ministres, qui a accepté la nomination du ministre de la Défense. Une telle nomination a été très controversée, car l'individu en question avait été une personnalité emblématique de la junte militaire du capitaine Amadou Sanogo en 2012. Cela fut particulièrement le cas car sa nomination intervint seulement 15 jours après qu'un tribunal de Bamako ait levé sa probation¹⁰⁶. Il a été accusé de « complicité passive » dans l'assassinat en 2012 de 21 membres des bérêts rouges, une unité rivale des bérêts verts de Sanogo. La Fédération internationale des ligues des droits de l'homme a demandé la reprise du procès de cet allié de Sanogo, mais ses requêtes n'ont pas été entendues¹⁰⁷.

Une nomination si controversée peut paraître étrange au premier abord, mais elle devient plus compréhensible lorsque l'on prend en compte le calendrier des élections présidentielles en juillet/août 2018. On peut raisonnablement penser que cette nomination a permis au président d'obtenir les suffrages des électeurs de Sikasso, la région la plus peuplée du Mali, où Sanogo conserve un fort soutien. Cette stratégie a également aidé à renforcer le soutien à IBK au sein des forces armées à un moment où un autre membre de la junte de Sanogo, Moussa Sinko Coulibaly, s'apprêtait à se présenter contre lui pour la présidence¹⁰⁸. Les calculs politiques manifestes lors de cette nomination et la levée soudaine de la probation du général sèment de sérieux doutes sur la probité du processus.

Les bases d'un cadre objectif existent néanmoins. En mai 2017, le Parlement a approuvé un nouveau statut général pour l'armée qui exposait des critères de sélection clairs pour les nominations et l'avancement à divers postes. Par exemple, le statut stipule que personne ne peut accéder au grade de général à moins d'avoir achevé un programme d'enseignement militaire supérieur, obtenu un diplôme universitaire de troisième cycle ou démontré les compétences techniques requises¹⁰⁹.

Le statut général expose également les critères requis pour devenir officier et spécifie que le recrutement des officiers est réalisé par le biais des écoles de formation d'officiers militaires. Les candidats doivent déjà posséder le grade d'adjudant-chef ou de major pour être admissibles. Le gouvernement a également durci les critères de recrutement pour les forces armées plus bas dans la chaîne de commandement.

Un expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité a indiqué que les récentes modifications des critères d'avancement constituaient une amélioration, mais ne répondaient toujours pas aux besoins.¹¹⁰ L'interviewé a noté que, parmi les nouveaux formulaires de candidature et de descriptions de postes, très peu furent utilisés durant la campagne de recrutement des FAMa en 2018. D'après l'interviewé, le gouvernement a décidé de ne pas utiliser les nouvelles procédures parce que la détérioration de la sécurité dans le centre du pays était « trop urgente »¹¹¹.

L'absence de protection pour les lanceurs d'alerte décourage les dénonciations

La législation malienne ne fournit aucune protection juridique aux lanceurs d'alerte du secteur privé ou public. En 2018, le gouvernement a promulgué une loi visant à protéger les militants des droits de l'homme contre les poursuites, les arrestations et les détentions par la police pour des opinions exprimées dans leurs rapports publiés¹¹². Cependant, la loi n'aborde pas du tout les thèmes de la corruption et du lancement d'alerte. En réalité, les lanceurs d'alerte sont plus susceptibles d'être arrêtés et de faire l'objet de sanctions pour avoir partagé illégalement des informations que d'être protégés. En janvier 2018, les autorités ont arrêté le sergent Oumar Keïta, après la publication d'une vidéo dans laquelle il faisait des allégations préjudiciables concernant le détournement de fonds de l'État par des responsables haut gradés¹¹³.

La culture du lancement d'alerte n'existe pas au Mali, tout portant à croire qu'il n'existe pratiquement aucune incitation à agir ainsi. Par exemple, un journaliste malien interviewé a exprimé l'avis qu'il n'y a aucun lanceur d'alerte au sein du système, et que c'est seulement lorsque les gens perdent leur emploi qu'ils commencent à dénoncer les pratiques illégales¹¹⁴. L'interviewé a indiqué que la corruption est tellement endémique dans certaines institutions publiques que si un individu soulevait une

objection concernant des pratiques illégales, il serait probablement renvoyé¹¹⁵. Cet avis était partagé par un autre responsable de la société civile également interviewé (voir la partie « Culture institutionnelle »)¹¹⁶.

Les responsables militaires et civiles du secteur de la défense ne sont pas soumis à des codes de conduite adaptés

Il existe un code de conduite s'appliquant à tout le personnel militaire et civil malien qui aborde les questions d'éthique et de comportement. Il est toutefois essentiel de noter que le code ne fait pas référence aux pots-de-vin, aux cadeaux et aux invitations, aux conflits d'intérêts ou aux activités postérieures à la séparation¹¹⁷.

Cependant, des normes de conduite liées aux pots-de-vin et à la corruption sont fixées par la loi, constituant le point de référence approprié pour le code. Le Code pénal de 1961 (modifié en 2002) prohibe spécifiquement la corruption et les pots-de-vin pour tous les fonctionnaires, y compris le personnel militaire¹¹⁸. Les peines encourues peuvent aller de 5 à 10 ans d'emprisonnement et inclure des amendes de 100 000 francs CFA (169 USD)¹¹⁹.

Les attentes en matière de comportement sont systématiquement communiquées aux membres des forces armées. Les soldats doivent apprendre par cœur le code de conduite au cours de leur formation de base et des copies du code sont affichées dans des endroits bien en vue au sein des bases militaires. Cependant, le code n'est pas aisément accessible au public¹²⁰, ce qui constitue une occasion manquée de développer des attentes communes en matière de comportement et de renforcer par là même la confiance de la population dans l'intégrité des forces armées.

L'efficacité du code est discutable étant donné les abus généralisés que l'on retrouve au sein des forces armées et le manque d'enquêtes pertinentes (voir « Absence d'institutions internes pour développer l'intégrité et lutter contre la corruption »). De nombreuses organisations de défense des droits de l'homme ont exprimé leurs inquiétudes quant au fait que, depuis la fin de l'année 2016, les forces maliennes auraient pu commettre des exécutions sommaires, être à l'origine de disparitions forcées, et torturer des hommes accusés de soutenir les groupes islamistes armés¹²¹. Malgré ces abus présumés, à ce jour, aucune preuve n'indique que le système militaire et le système de justice civile aient sérieusement enquêté sur ces affaires ou qu'ils aient amené les criminels à répondre de leurs actes.

Bonnes pratiques :

Personnel, promotion et chaînes de paiement

- Les forces de défense et de sécurité divulguent au

Parlement et au public le nombre de leurs employés. Une plus grande transparence des effectifs permet de s'attaquer au problème des soldats fantômes et de réduire les risques d'abus du système de paiement.

- Publication des échelles de salaire et des critères d'éligibilité pour tous les grades, afin de garantir la transparence des promotions et du recrutement. Une plus grande clarté sur ces sujets permet d'établir des points de repère et des critères clairs visant à assurer que les décisions relatives aux promotions et au recrutement soient respectivement prises sur la base des performances et de la qualité des candidats.
- Séparer les chaînes de commandement des chaînes de paiement dans les institutions de défense et de sécurité afin de réduire le risque que les chefs d'unités procèdent à des prélèvements illégaux sur les salaires de leurs subalternes.

Intégrité institutionnelle

- Les responsables gouvernementaux et officiers supérieurs de l'armée manifestent un engagement public fort et constant dans la lutte contre la corruption au sein du secteur. Cela peut impliquer :
 3. Définir des politiques détaillées pour lutter contre les pratiques illicites et démanteler la culture de l'impunité.
 4. Expliquer, via des discours publics et privés, la nécessité de lutter contre la corruption pour renforcer les capacités des forces de défense et de sécurité.
- Élaborer des codes de conduite pour les forces de défense et de sécurité, précisant clairement que toutes les formes de corruption sont interdites et constituent une violation du code, et définissant les sanctions possibles pour les agents reconnus coupables de corruption afin de dissuader les transgresseurs potentiels.
- Établir des canaux, dans toutes les institutions de défense et de sécurité, par lesquels les responsables peuvent signaler en toute sécurité toute suspicion d'activité illicite, en introduisant des protections spécifiques et robustes pour les lanceurs d'alerte et en veillant à ce que les mécanismes appropriés de dénonciation anonyme d'actes suspects fonctionnent correctement.

Risques opérationnels

La corruption n'est pas identifiée comme une question stratégique pour les opérations militaires

La mauvaise gouvernance, la présence d'un marché noir florissant, le trafic de stupéfiants et le crime organisé sont tous des aspects de la dynamique de sécurité qui existe dans les régions frontalières et les zones non gouvernées du Mali. L'armée malienne est exposée à des niveaux élevés de risque de corruption lors d'opérations militaires menées dans ces régions. Cependant, le gouvernement n'a pas désigné la corruption comme une question stratégique pour la réforme du secteur de la sécurité ¹²².

Cela prive le pays d'une politique crédible pour lutter contre la corruption au sein des services de défense et de sécurité. Ce problème s'aggrave de par le fait que la doctrine militaire au niveau national est encore en cours d'élaboration¹²³. À l'heure actuelle, il n'existe pas de doctrine spécifique visant à aider les chefs d'unité à comprendre de quelles façons la corruption peut nuire aux opérations, et leur permettre d'identifier et d'atténuer les risques de corruption auxquels ils sont exposés sur le terrain. De plus, ces risques semblent être jusqu'à présent ignorés : le programme phare de réforme de la défense du gouvernement, la LOPM, porte uniquement sur l'augmentation des dépenses militaires, le recrutement de davantage de soldats et l'achat de plus d'équipement¹²⁴.

Les forces de défense ne reçoivent aucune formation sur le développement de l'intégrité ou la lutte contre la corruption

Il n'existe aucune preuve qu'une formation pertinente sur le développement de l'intégrité se tienne à quelque niveau que ce soit au sein de l'armée malienne¹²⁵. Rien n'indique non plus que des individus sont formés et déployés pour surveiller la corruption sur le terrain, ce qui signifie que les pratiques frauduleuses peuvent continuer sans contrôle. Cela témoigne du fait que les hauts responsables de la défense n'ont pas identifié le développement de l'intégrité ou la lutte contre la corruption comme étant une question stratégique.

Il existe deux écoles de formation pour les missions internationales dans le pays, dans lesquelles le développement de l'intégrité pourrait être dispensé. La première est l'École militaire d'administration de Koulikoro, qui fournit une formation aux officiers des contingents africains qui exercent des fonctions administratives ou financières. L'École propose des formations sur les droits de l'homme et les traités internationaux, mais aucun accent spécifique n'est mis sur la corruption.

La deuxième est l'École de Maintien de la paix Alioune Blondin Beye de Bamako, qui forme des officiers en

provenance de l'Afrique toute entière. L'école propose une formation limitée en lien avec la lutte contre la corruption dans le cadre des modules standard de maintien de la paix des Nations Unies qu'elle Son cours sur l'éthique comprend un enseignement sur le code de conduite, le trafic et la discipline, mais aucun accent spécifique n'est mis sur la corruption ou le développement de l'intégrité.

L'EUTM offre une troisième option d'assistance. Cependant, la mission opère à la demande du gouvernement malien et ne dispose pas d'un mandat exécutif ou de mentorat : elle peut uniquement proposer ce que les autorités lui demandent. Elle est massivement centrée sur les tactiques militaires et ne comprend aucun élément en lien avec le développement de l'intégrité ou la lutte contre la corruption¹²⁶.

EUTM Mali s'efforce néanmoins de soutenir des systèmes de ressources humaines plus efficaces et plus transparents pour les FAMA¹²⁷. L'autre mission de formation de l'UE au Mali, EUCAP Sahel, s'occupe également des systèmes de gestion des ressources humaines pour la police, la gendarmerie et la garde nationale. Sous réserve de succès, ces réformes techniques rendraient beaucoup plus difficile la persistance de pratiques de corruption et augmenteraient les chances de pouvoir améliorer la culture institutionnelle des forces de défense et de sécurité.

Bien que l'ancien directeur d'EUCAP Sahel ait parlé publiquement de la nécessité d'instaurer une éthique citoyenne dans la police pour la dissuader de s'attaquer à la population et d'exiger des pots-de-vin, la mission n'est pas autorisée à dispenser des modules de formation à la lutte contre la corruption¹²⁸. De même, il n'a pas de mandat exécutif ou de mentorat. Le fait que deux importantes missions internationales de formation opérant au Mali soient incapables de dispenser une formation à la lutte contre la corruption aux forces de défense et de sécurité représente une occasion manquée pour les autorités maliennes.

Bonnes pratiques :

- Identifier la corruption comme un enjeu stratégique pour la Réforme du Secteur de la Sécurité et indiquer clairement dans la doctrine militaire nationale comment la corruption peut nuire aux opérations nationales et internationales.
- Inclure des modules anti-corruption dans les programmes de formation pour sensibiliser tous les membres de l'armée, de la police, de la gendarmerie et de la garde nationale aux risques de corruption et de conflits d'intérêts.
- Inclure des modules permettant aux dirigeants du secteur d'identifier plus facilement les signes de

corruption à travers des programmes de formation destinés aux commandants militaires et aux officiers supérieurs de la police, de la gendarmerie, de la garde nationale et des services de renseignement.

Risques en termes d'approvisionnement

Des mécanismes de contrôle existent, mais ils font face à de sérieux problèmes

Organismes externes

Des mécanismes de vérification sont formalisés et opérationnels, mais leurs niveaux d'activité et leur capacité à faire leur travail sont fortement compromis par l'armée et le gouvernement. Il est à ce titre significatif que le BVG, censé publier des rapports annuels évaluant les divers programmes de dépenses du gouvernement, ne soit souvent pas à même d'examiner pleinement les dépenses en matière de défense et de sécurité. Par exemple, lorsque le BVG enquêtait sur l'achat controversé d'un jet présidentiel hors budget, l'enquêteur n'a jamais eu accès au contrat d'exploitation de l'avion¹²⁹.

De plus, l'article 8 du Code des marchés publics stipule que certains achats en lien avec la sécurité nationale peuvent être exemptés des règles et procédures habituelles, éliminant pratiquement tout contrôle et examen minutieux¹³⁰. Le fait que l'on se soit aperçu que le gouvernement avait utilisé cette clause de manière erronée en 2014 pour dissimuler des contrats de défense extrêmement surévalués montre que ledit article peut être utilisé à mauvais escient.

Un autre organisme public, l'ARMDS, remplit une fonction importante de contrôle. Son travail consiste à réglementer les processus d'octroi de contrats du secteur public et à examiner les dépenses de près. Cependant, elle ne peut le faire que si les ministres du gouvernement font preuve de conformité. En 2016, l'ARMDS a déclaré qu'elle était dans l'incapacité totale de vérifier les finances du ministère de la Défense et des Anciens Combattants pour l'année 2014 à cause du manque de documents mis à sa disposition par ledit ministère¹³¹.

Contrôles internes

Les contrôles internes sont également insuffisants, car le recours excessif aux régies d'avances ou aux comptes de petite caisse brouille les cartes. Le FMI remarque que certains de ces comptes reçoivent des « avances assez substantielles » qui vont bien au-delà des « petits

frais d'exploitation »¹³². Il rapporte que la régie d'avance spéciale du ministère de la Défense enregistre des dépenses mensuelles dépassant les 2,3 milliards de francs CFA (4 millions d'USD)¹³³. Le FMI constate que ces dépenses font l'objet de très peu de contrôles étant donné les sommes d'argent impliquées. Il indique que les fonds sont libérés sans preuve préalable ni reçus¹³⁴. Les contrôles des dépenses effectuées n'ont lieu qu'une fois les fonds versés à un fournisseur ou un prestataire de service.

Les informations disponibles sur les achats du secteur de la défense sont limitées

En règle générale, le gouvernement ne divulgue pas d'informations en lien avec les achats importants en matière de défense. La plupart des informations restreintes qui sont révélées à propos de tels achats proviennent des sociétés auxquelles les contrats ont été octroyés plutôt que du MDAC. L'absence de comptabilité détaillée et transparente concernant de tels achats exacerbe le risque de transactions corrompues et de détournement des fonds publics.

En février 2016, Airbus a annoncé que la compagnie avait reçu une commande de la part du gouvernement malien pour un nouvel appareil C295W, le premier document public relatif à ce contrat.¹³⁵ De même, l'achat par le MDAC d'hélicoptères de combat russes en septembre 2016 n'a pas été révélé par le gouvernement, mais fut rapporté pour la première fois en novembre 2016 grâce à une source au sein de la compagnie russe Rosoboronexport¹³⁶.

Un autre achat majeur du secteur de la défense a été rapporté en juin 2015 lorsque la compagnie brésilienne Embraer Defense & Security a annoncé que le Mali avait commandé six avions de combat A-29 Super Tucano¹³⁷. Un rapport non publié par le BVG indique que le gouvernement malien a accepté de payer 51,7 milliards de francs CFA (soit 87,4 millions d'USD) pour les six avions, bien qu'il n'ait finalement fait l'acquisition que de quatre Tucanos sans que l'on sache exactement pourquoi¹³⁸. Dans aucun des cas de figure cités, le gouvernement n'a révélé publiquement ce qu'il avait payé pour les avions.

Cependant, les plus petits achats sont généralement enregistrés et publiés par la Direction générale des marchés publics et des délégations de service public (DGMP-DSP). Le site Internet de la DGMP-DSP fournit une liste des marchés publics passés entre le 1er janvier 2016 et le 30 septembre 2016. La liste comprend les détails relatifs aux 36 contrats octroyés par le MDAC, ainsi que des informations liées au processus d'appel d'offres utilisé, en plus du montant des transactions et du matériel acheté¹³⁹.

Les achats importants ne sont pas effectués par le biais d'un appel d'offres ouvert

Le recours aux appels d'offres ouverts atténue le risque d'ententes corrompues et permet à l'État d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Cependant, des achats importants effectués récemment, tels que celui de l'avion cité plus haut, n'ont pas été soumis à un appel d'offres ouvert.

Plus inquiétant encore, on recense de nombreux cas lors desquels le gouvernement a dépensé des milliards de francs CFA pour des avions non fonctionnels. Étant donné que le pays connaît de nombreuses crises en matière de sécurité et qu'il a un besoin urgent de tels équipements, ces achats ont inévitablement généré une certaine controverse et mis en lumière les inconvénients des processus d'appels d'offres fermés. Puisque les contrats ont été octroyés dans des circonstances peu claires et que le gouvernement n'a pas révélé le détail des informations financières, il est très difficile de déterminer si les accords ont été conclus de bonne foi.

Ceci étant dit, les petits achats sont habituellement sujets à des appels d'offres ouverts. Les informations les plus récentes retrouvées sont la liste de la DGMP-DSP relative aux contrats octroyés par le MDAC en 2016, qui indique qu'à l'époque, plus de la moitié des appels d'offres recensés avaient été attribués dans le cadre d'appels d'offres ouverts. Sur les 36 contrats octroyés par le MDAC entre le 1er janvier 2016 et le 30 septembre 2016 :

- 20 ont fait l'objet d'un appel d'offres ouvert
- 10 ont fait l'objet d'un appel d'offres ouvert avec concours restreint
- 5 ont été conclus par une entente directe
- 1 a été conclu par le biais d'un concours restreint¹⁴⁰

L'achat le plus cher sur la liste correspondait à 120 véhicules 4x4 de type pick-up, dont le coût s'élevait à un peu moins de 3 milliards de francs CFA (soit 5 millions d'USD)¹⁴¹. Cette offre a été réalisée au moyen d'un appel d'offres ouvert avec concours restreint. Tout porte à croire que d'autres contrats de grande envergure ont été octroyés par le biais d'un appel d'offres ouvert non restreint.

Une loi punissant la collusion existe, mais son application est douteuse

Le Code des marchés publics proscrit la collusion entre les soumissionnaires, mais cela ne s'étend pas aux autorités contractantes. L'article 127 du Code interdit aux candidats ou aux détenteurs de : « participer[r] à des pratiques de collusion entre candidats afin d'établir les prix des offres à des niveaux artificiels et non concurrentiels, privant

l'autorité contractante des avantages d'une concurrence libre et ouverte¹⁴² ».

L'article 128 stipule que les entités qui sont reconnues coupables de collusion ou d'actes de corruption par l'organisme pertinent (à savoir le Comité de règlement des différends) peuvent se voir confisquer leurs contrats¹⁴³. Les entreprises et les individus peuvent également être exclus du droit à concourir pour des marchés publics pour une durée variable, déterminée en fonction de la gravité de la faute commise. Toutefois, l'article 8 du code des marchés publics pose également problème dans le contexte de la punition des collusions, car il crée une échappatoire juridique pour les contrats de défense et de sécurité¹⁴⁴. Les procédures standard ne s'appliquent tout simplement pas lorsque des intérêts de sécurité nationale sont invoqués.

Les données portant sur la collusion entre les parties pour limiter la concurrence ouverte sont rares, mais des médias maliens, en se basant sur des informations recueillies auprès de sources issues du secteur de la défense, ont rapporté que l'attribution de contrats à des parties bénéficiant d'avantages déloyaux était courante à la Direction des finances et du Matériel¹⁴⁵. Ils affirment que les contrats de défense sont souvent attribués à des collaborateurs proches des responsables du secteur. Bien que les agents publics ne soient pas mentionnés dans le code des marchés publics, les fonctionnaires reconnus coupables de complicité ou de participation à des actes de collusion sont passibles de sanctions, conformément au Code pénal. Celles-ci vont des peines d'emprisonnement allant de trois mois à cinq ans, ainsi que des amendes allant de 20 000 à 240 000 FCFA (34 à 406 USD)¹⁴⁶.

Le portail en ligne du Mali consacré aux marchés publics publie une liste des personnes et des entreprises jugées inaptes à participer à des appels d'offres publics¹⁴⁷. En juillet 2019, une seule personne figurait sur cette liste, ce qui indique un très faible degré d'application. En effet, le FMI note que les sanctions punissant la collusion sont « rarement, voire jamais appliquées » dans la pratique¹⁴⁸. L'absence de poursuites dans le cas de l'achat hors budget du jet présidentiel et d'autres véhicules militaires en 2014 est également révélatrice dans ce contexte.

Néanmoins, il est prouvé que les responsables chargés de superviser la passation des marchés publics suivent une formation annuelle pour les aider à régler les procédures d'appel d'offres¹⁴⁹. L'intégralité et la régularité des programmes mis en œuvre donnent à penser que les fonctionnaires reçoivent une formation sur la manière de détecter les actes de collusion.

Des systèmes de plaintes existent, mais ils sont souvent rongés par la corruption

Le Code des marchés publics expose les systèmes de dépôt de plaintes liées aux appels d'offres publics¹⁵⁰. La commission pertinente doit rendre son verdict dans les 15 jours suivant sa saisine visant à examiner l'octroi contesté d'un contrat, signe que ses recherches sont peu susceptibles d'être particulièrement exhaustives ou minutieuses. Mais le système peut constituer une manière rapide et facile de résoudre les différends de moindre importance.

Le portail en ligne du Mali consacré aux marchés publics comprend un mécanisme permettant de dénoncer anonymement tout soupçon d'irrégularités au cours d'un processus de passation de marché.¹⁵¹ Il s'agit d'une manière rapide, facile et gratuite de déposer plainte auprès de l'ARMDS, mais il n'existe aucune preuve indiquant l'efficacité de ce mécanisme ou dans quelles proportions il est utilisé. Les plaignants peuvent également avoir recours à une procédure judiciaire, conformément aux normes OHADA¹⁵² (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires), mais uniquement dans les cas où une clause d'arbitrage est expressément conforme aux spécifications nécessaires.

Cependant, un grand nombre de preuves suggère que de nombreuses entreprises ne sont pas satisfaites de l'intégrité ou de l'efficacité du système judiciaire en ce qui concerne les questions commerciales. Le département d'État des États-Unis note que de nombreuses plaintes d'entreprises attendent d'être tranchées par les tribunaux, le processus de règlement des différends pouvant prendre plusieurs années. Il affirme que « le système judiciaire est infesté par la corruption ce qui entraîne la prise de mauvaises décisions¹⁵³ ». Des entreprises affirment que les paiements irréguliers ou les pots-de-vin versés dans le but d'obtenir une décision favorable du tribunal sont monnaie courante.

Bonnes pratiques :

- Etablir des critères spécifiques pour les types d'achats pouvant bénéficier d'une exemption du code des marchés publics, ainsi qu'une justification obligatoire expliquant pourquoi un achat donné devrait être exempté. Le développement de critères détaillés pour les exemptions permet de s'assurer que davantage d'achats de défense sont soumis au contrôle du parlement.
- Mandater un organisme externe indépendant pour superviser les achats secrets et hors budget. L'organe désigné pourra se voir doter d'une autorité juridique lui conférant le pouvoir d'approuver ou de rejeter la demande du gouvernement de procéder à un achat lié à la défense sans devoir adhérer aux règlements du code des marchés publics ni à

26 Développer l'intégrité dans le secteur de la sécurité et de la défense au Mali

aucun autre texte de loi traitant des achats pour la défense. Ce mécanisme permet réduit les risques de corruption ainsi que les probabilités que le gouvernement commette des erreurs coûteuses lors de gros achats de matériel de défense.

- Publier des procédures formelles pour définir les besoins en matière d'achat, en fonction d'exigence clairement définis et définis dans une stratégie de défense publiée. Pour ce faire, il est possible de mener une consultation publique afin de déterminer avec précision les besoins du pays en matière de sécurité et de veiller à ce que sa stratégie de défense tienne compte des principales préoccupations des populations civiles.
- Réviser le Code des marchés publics pour interdire explicitement la collusion des pouvoirs adjudicateurs et prévoir les sanctions appropriées pour les agents de l'État qui divulguent des informations sensibles..

RECOMMANDATIONS

Contrôle civil démocratique du secteur de la défense

La corruption nuit à la performance des institutions maliennes. Lorsqu'elles sont affectées par la corruption, les forces de défense et sécurité deviennent incapables de répondre aux menaces auxquelles elles sont confrontées, notamment celles posées par les groupes extrémistes au Nord du pays. Bien que la sécurité demeure l'apanage exclusif du pouvoir exécutif au Mali, renforcer l'intégrité des institutions de défense demande un agrandissement des pouvoirs de contrôle civil et démocratique du secteur, afin d'ouvrir la voie à un appareil sécuritaire plus performant et redevable. Certaines mesures dans ce sens pourraient inclure :

1. **Accroître la contribution de la société civile Malienne à la gouvernance du secteur de la sécurité.** En se basant sur le processus de consultation prévu dans la stratégie nationale de la RSS, les organisations de société civile, tel le Forum des OSC de Défense et Sécurité (FOSC-DS), pourraient contribuer à l'élaboration et au suivi de politiques et réformes en matière de défense et de sécurité, et collaborer avec le gouvernement afin de s'assurer que les préoccupations identifiées par la société civile soient prises en compte. Ceci pourrait se faire en créant une équipe d'experts indépendants dédiés à effectuer des recherches afin d'apporter des éléments de réformes politique et de faire le suivi des réformes engagées.
2. **S'assurer que l'Assemblée nationale, en accord avec ses pouvoirs constitutionnels, remplit son devoir de surveillance et de contrôle du pouvoir exécutif et des institutions de défense et sécurité.** A ces fins, le pouvoir législatif pourrait renforcer les capacités des membres du Comité Défense, Sécurité et Protection Civile en termes :
 - (1) d'examen des données financières relatives aux achats hors-budgets ; et (2) de contrôle et d'examen des candidatures sélectionnés par le Conseil des Ministres et l'exécutif pour les postes hauts placés du secteur. Le CDSCP pourrait également recourir à de l'expertise technique externe, y compris celle de la société civile. De plus, l'Assemblée nationale pourrait mettre à disposition des ressources additionnelles (financières et en personnel) afin de permettre au CDSCP d'exercer ses fonctions de manière optimale.

Transparence et audit du budget

L'exercice du contrôle parlementaire nécessite l'accès à des informations complètes et détaillées relatives aux budgets, aux revenus et aux dépenses du secteur. Ainsi, le gouvernement pourrait s'assurer que les mécanismes d'audit internes et externes fonctionnent de manière efficace et que les rapports qui en sont issus soient partagés avec le pouvoir législatif. A ces fins :

3. Tous les ans, le gouvernement pourrait publier un budget de la défense qui désagrège les dépenses de façon complète et détaillée, à travers les fonctions suivantes : les formations, les salaires, les achats, les cessions d'actifs, l'entretien et les dépenses de personnel.
4. Le gouvernement pourrait s'assurer que tous les ministères, y compris les portefeuilles ministériels relatifs à la défense et à la sécurité intérieure, se conforment aux exigences des organismes d'audit externes en matière de partage d'information. Les rapports d'audit pourraient être présentés au parlement et publiés régulièrement, afin de permettre au pouvoir législatif et à la société civile de contrôler l'action de l'exécutif.
5. La CDSCP pourrait régulièrement adresser des demandes officielles au pouvoir exécutif pour accéder aux budgets et aux rapports d'audit internes. De plus, le comité pourrait bénéficier de l'expertise requise pour l'examen des budgets et rapports, à travers la convocation d'experts issus des institutions de défense et de sécurité..

Personnel, promotion et chaînes de paiement

Afin de s'assurer que les ressources allouées aux institutions de défense et sécurité maliennes soient utilisées efficacement pour répondre à la crise à laquelle le pays est confronté, **la gestion d'actifs et des ressources humaines pourrait être améliorée.** A cet effet, le gouvernement pourrait œuvrer à développer des systèmes de gestion plus efficaces qui offrent plus de transparence en matière salariale. Par exemple :

6. Chacune des institutions de défense et sécurité pourrait divulguer le nombre d'employés ainsi que leurs grades au parlement et au public. L'échelle des salaires ainsi que les critères d'éligibilité pour chaque grade pourraient être publiés, facilitant ainsi la surveillance et le développement de politiques de défense qui reflètent les besoins et les limites des institutions.

Approvisionnement

Une amélioration du système d'approvisionnement favoriserait une meilleure utilisation des ressources financières.

A ces fins, les différentes failles identifiées dans le code des marchés public pourraient être éliminées et des informations détaillées sur les achats du secteur publiées. A ces fins :

7. Le gouvernement pourrait mettre en place et publier des procédures formelles qui définissent les exigences en matière d'achats, basés sur des besoins identifiés et établis dans une stratégie nationale rendue publique.
8. L'Assemblée nationale pourrait collaborer avec le Ministère de la Défense afin de définir des critères plus spécifiques concernant les achats bénéficiant d'une exemption du Code des marchés publics sous l'article 8. Le gouvernement pourrait assigner cette responsabilité à une institution externe et indépendante, tel le BVG ou l'ARMDS, afin de surveiller les achats confidentiels ou hors budget. Cette institution pourrait se voir confier le rôle d'examiner les propositions d'achats, ainsi que le pouvoir légal d'approuver ou refuser les demandes formulées par le gouvernement en matière d'achats de biens et de services de défense qui bénéficient d'exemptions du Code des marchés publics.

Changer la culture institutionnelle

La corruption affecte fortement la perception publique du gouvernement Malien. **Renforcer la confiance de la population envers les forces de défense et sécurité et les institutions publiques est crucial.** Ceci requiert un effort concerté pour renforcer l'intégrité institutionnelle. A ces fins, il est essentiel d'éradiquer la culture d'impunité et renforcer l'intégrité et le professionnalisme de l'armée, la police et la gendarmerie en :

9. Mettant à jour les codes de conduite des forces de défense et de sécurité avec comme objectifs de proscrire toute forme d'activités illicites. A cet effet, les dits codes pourraient définir clairement des sanctions applicables pour toute personne reconnue coupable de corruption, afin de dissuader tout contrevenant potentiel.
10. L'Assemblée nationale pourrait collaborer avec le Ministère de la Défense afin d'introduire des dispositifs appropriés pour signaler toute activité illicite de manière anonyme, tout en s'assurant que des mécanismes de protection spécifiques et robustes existent pour ces lanceurs d'alertes.

SOURCES

- 1 Aurélien Tobie, 'A Fresh Perspective on Security Concerns Among Malian Civil Society, July 2017 https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-07/sipriinsight_1707_2_mali_1.pdf
- 2 Bamada, <http://bamada.net/communication-catastrophique-dibk-et-son-fils-karim-keita-autour-des-helicopteres-cloues-au-sol> [accessed August 2019].
- 3 Andrew Lebovich, "Mali's Bad Trip", *Foreign Policy*, 15 mars 2013. <https://foreignpolicy.com/2013/03/15/malis-bad-trip/>
- 4 International Crisis Group, "Speaking with the 'Bad Guys': Toward Dialogue with Central Mali's Jihadists", 29 May 2019. <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/mali/276-speaking-bad-guys-toward-dialogue-central-malis-jihadists>; ACLED, Regional Overview – Africa 1 July 2019 <https://www.acleddata.com/data/>
- 5 Transparency International UK: Defence and Security Programme, "Security assistance, corruption and fragile environments: Exploring the case of Mali 2001-2012", August 2015. <http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/150817-Security-assistance-corruption-and-fragile-environments-Exploring-the-case-of-Mali-2001-2012.pdf>
- 6 Transparency International UK: Defence and Security Programme, "Security assistance, corruption and fragile environments: Exploring the case of Mali 2001-2012", August 2015. <http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/150817-Security-assistance-corruption-and-fragile-environments-Exploring-the-case-of-Mali-2001-2012.pdf>
- 7 Cheyanne Scharbatke-Church, *The Case for Systems in Corruption Analysis*, CDA Collaborative Learning Projects, 11 avril 2017. <https://www.cdacollaborative.org/blog/case-systems-corruption-analysis/>
- 8 Cheyanne Scharbatke-Church, *Why the Lid Doesn't Fit the Pot: The Mismatch Between Corruption and Anti-corruption Programming*, CDA Collaborative Learning Projects, 16 juin 2016. <https://www.cdacollaborative.org/blog/lid-doesnt-fit-pot-mismatch-corruption-anti-corruption-programming/>
- 9 Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport sur le développement humain 2016 http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/2946/hdr_2016_report_french_web.pdf
- 10 La Banque mondiale, *Poverty and Equity Data Portal*, non daté. <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/MLI>; UNICEF, *Information by Country: Mali*, non daté. https://www.unicef.org/infobycountry/mali_statistics.html
- 11 Programme des Nations Unies pour le développement, *Mali : Réforme de l'administration publique, accès à l'information et gouvernance électronique – Évaluation de Projet*, 2010. <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dgttf/-mali/110104UNDP MaliinsideForweb.pdf>
- 12 Ibid.
- 13 Interview 9 : leader de la société civile, Bamako, 1er août 2018.
- 14 Ibid.
- 15 Ibid.
- 16 Interview 11 : chercheur, Bamako, juillet 2019.
- 17 Ibid.
- 18 La Banque mondiale, *Recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption : Mali*, 2008. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/MaliwebAnti.pdf>
- 19 Interview 4 : attaché à la défense d'une ambassade étrangère, Bamako, 24 mai 2018.
- 20 Interview 10 : deux gardes de sécurité privés, Bamako, 3 août 2018.
- 21 Ibid.
- 22 Ibid.
- 23 Ibid.
- 24 Maliweb, www.maliweb.net/police/police-malienne-corruption-racket-ciel-ouvert-547962.html [consulté le 25 septembre 2018].
- 25 Interview 6 : journaliste malien, Bamako, 12 juin 2018.
- 26 Interview 9 : leader de la société civile, Bamako, 1er août 2018.
- 27 Ibid.
- 28 Ibid.
- 29 Ibid.
- 30 Malinet, <http://www.malinet.net/societe/achat-davion-presidentiel-contrat-darmement-comment-fut-opere-le-casse-du-siecle-38-milliards-dans-la-cagnotte/> ; Mali Actu <http://maliactu.net/corruption-ibk-ordonne-la-revision-de-tous-les-contrats-signes-par-soumeylou-boubeye-maiga/> [consulté en août 2018]
- 31 Maliactu, <http://maliactu.net/mali-lactuel-ministre-de-la-defense-cite-dans-un-scandale-portant-sur-un-contrat-de-20-milliards-f-cfa/> [consulté en août 2018]
- 32 Le Figaro Mali, <http://www.figromail.net/limageage-de-mbamba-moussa-keita-militaires-a-fete-mercredi/> [consulté en août 2018].
- 33 Interview 4 : Attache de Defence au sein d'une ambassade à Bamako, 24 May 2018; Interview 3: Expert en matière de gouvernance du secteur de la sécurité, Bamako, 15 May 2018.
- 34 Ibid.
- 35 Human Rights Education Centre, "Summary of the Code of Conduct of the Armed and Security Forces of Mali", undated. http://archive.hrea.org/index.php?base_id=104&language_id=1&erc_doc_id=261&category_id=344&category_type=2&group=
- 36 Mali Actu, "Mali : Deux ans après l'intervention française : L'armée malienne en question", 28 January 2015. <http://maliactu.net/mali-deux-ans-apres-lintervention-francaise-larmee-malienne-en-question/>; Maliweb.net, "Reforme de l'armée malienne : L'avènement d'un soldat malien de type nouveau", 27 March 2014. <http://www.maliweb.net/armee/reforme-larmee-malienne-lavenement-dun-soldat-malien-type-nouveau-204846.html>.
- 37 Malinet, <http://www.malinet.net/alerte/armee-malienne-de-2015-a-2019-1230-milliards-de-f-cfa-pour-lachat-de-materiel-et-recrutement-de-10-000-hommes/> [consulté en août 2018].
- 38 Mali-Web, <https://www.maliweb.net/armee/armee-combien-gagnent-nos-officiers-5669.html> [consulté en août 2019].
- 39 Interview 11 : chercheur, Bamako, juillet 2019.
- 40 Maliweb, <https://www.maliweb.net/education/ce-que-gagnent-les-profs-du-superieur-et-ce-qu'ils-veulent-avoir-190515.html> [consulté en août 2018].
- 41 Bamada.net, <http://bamada.net/salaire-des-policiers-coup-de-sifflet> [consulté en août 2018].
- 42 Interview 10 : deux gardes de sécurité privés, Bamako 3 août 2018.
- 43 Mali-Web, <https://www.maliweb.net/police/police-malienne-corruption-racket-ciel-ouvert-547962.html> [consulté en août 2018].
- 44 Interview 6 : journaliste malien, Bamako, 12 juin 2018.
- 45 D.R. Cressey, "The Respectable Criminal: Why Some of Our Best Friends Are Crooks," *Criminologica* 3, no. 1 (May 1965): 14-15. Y. Feldman, "Behavioral Ethics Meets Behavioral Law and Economics," in "The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law," eds. E. Zamir and D. Teichman (New York: Oxford University Press, 2014), 8. See also D.A. Moore and G. Loewenstein, "Self-Interest, Automaticity, and the Psychology of Conflict of Interest," *Social Justice Research* 17, no. 2 (2004): 190.
- 46 Interview 9 : leader de la société civile, Bamako, 1er août 2018.
- 47 Interview 6 : journaliste malien, Bamako, 12 juin 2018.
- 48 Ibid.
- 49 Malinet, <http://www.malinet.net/societe/achat-davion-presidentiel-contrat-darmement-comment-fut-opere-le-casse-du-siecle-38-milliards-dans-la-cagnotte/>; Mali Actu <http://maliactu.net/corruption-ibk-ordonne-la-revision-de-tous-les-contrats-signes-par-soumeylou-boubeye-maiga/> [consulté en août 2018].
- 50 *Bridges from Bamako*, <https://bridgesfrombamako.com/2017/08/15/corruption-and-the-presidential-plane/> [consulté en août 2018] ; Bureau du vérificateur général, Acquisition d'un

30 Développer l'intégrité dans le secteur de la sécurité et de la défense au Mali

aéronef et fourniture aux Forces armées maliennes de matériels d'habillement, de couchage, de campement et d'alimentation (HCCA), ainsi que de véhicules et de pièces de rechange, octobre 2014. <https://www.malibuzz.tv/2019/08/08/rapport-octobre-2014-du-bureau-du-verificateur-general-relatif-a-lacquisition-dun-aeronef-et-fourniture-aux-forces-armees-maliennes-fama-de-materiels-dhabillement-de-couchage-de/> [consulté en août 2019] <https://www.malibuzz.tv/2019/08/08/rapport-octobre-2014-du-bureau-du-verificateur-general-relatif-a-lacquisition-dun-aeronef-et-fourniture-aux-forces-armees-maliennes-fama-de-materiels-dhabillement-de-couchage-de/> [consulté en août 2019]

51 Bureau du vérificateur général, *Acquisition d'un aéronef et fourniture aux Forces armées maliennes de matériels d'habillement, de couchage, de campement et d'alimentation (HCCA), ainsi que de véhicules et de pièces de rechange*, octobre 2014. <https://www.malibuzz.tv/2019/08/08/rapport-octobre-2014-du-bureau-du-verificateur-general-relatif-a-lacquisition-dun-aeronef-et-fourniture-aux-forces-armees-maliennes-fama-de-materiels-dhabillement-de-couchage-de/> [consulté en août 2019]

52 Mali-Web, <http://mali-web.org/politique/soumeylou-boubeye-maiga-arrete-a-paris-quand-il-sappretait-a-recevoir-10-000-euros-en-liquide> [consulté en août 2018] Maliactu, <http://maliactu.net/urgent-mali-soumeylou-boubeye-maiga-arrete-a-paris-par-la-brigade-financiere/> [consulté en août 2018].

53 Mali-Web, <http://mali-web.org/politique/soumeylou-boubeye-maiga-arrete-a-paris-quand-il-sappretait-a-recevoir-10-000-euros-en-liquide> [consulté en août 2018] Maliactu, <http://maliactu.net/urgent-mali-soumeylou-boubeye-maiga-arrete-a-paris-par-la-brigade-financiere/> [consulté en août 2018].

54 Maliactu, <http://maliactu.net/mali-loi-dorientation-et-de-programmation-militaire-un-investissement-de-plus-1-230-milliard-fcfa-en-5-ans/> [consulté en août 2018].

55 Interview 3 : expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité, Bamako (15 mai 2018) ; interview 6, journaliste malien, Bamako (12 juin 2018) ; interview 7, membre de la Commission défense, sécurité et protection civile du Parlement (12 juin 2018).

56 Maliweb, <http://www.maliweb.net/politique/karim-keita-president-de-la-commission-defence-securite-protection-civile-de-lassemblee-nationale-nepotisme-ciel-ouvert-196467.html> [consulté en août 2018]. Maliactu, <http://maliactu.net/mali-karim-keita-president-de-la-commission-defense-de-la-n-brigandage-politique-et-bazar-institutionnel/> [consulté en août 2018]. AgoraVox, <https://www.agoravox.fr/actualites/international/article/karim-keita-un-fils-de-d-une-autre-202100> [consulté en août 2018].

57 Interview 7 : membre de la Commission défense, sécurité et protection civile du Parlement (12 juin 2018) ; interview 2 : rédacteur d'un journal national malien, Bamako (17 mai 2018).

58 Bridges from Bamako, <https://bridgesfrombamako.com/2017/08/15/corruption-and-the-presidential-plane/> [consulté le 15 août 2018].

59 Interview 3 : expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité, Bamako (15 mai 2018) ; interview 6, journaliste malien, Bamako (12 juin 2018).

60 Interview 2 : rédacteur d'un journal national malien, Bamako (17 mai 2018) ; interview 7, membre de la Commission défense, sécurité et protection civile du Parlement (12 juin 2018).

61 Interview 7 : membre de la Commission défense, sécurité et protection civile du Parlement (12 juin 2018).

62 Maliactu, <http://maliactu.net/mali-statut-general-des-militaires-chapeau-bas-au-ministre-et-a-la-commission-defense-de-lan/> [consulté en août 2018].

63 Ministère de l'Économie et des Finances, Budget-Programmes 2017, 15 septembre 2016. http://www.finances.gouv.ml/sites/default/files/Loi_des_finances_2017/fichiers/docs/9_Budget_Programmes_2017_Tome_2_Realisations.pdf ; Maliactu, <http://maliactu.net/mali-assemblee-nationale-la-session-doctobre-2017-souvre-avec-61-projets-de-lois-au-menu/> [consulté en août 2018]. Maliactu, <http://maliactu.net/mali-adoption-de-la-loi-de-finances-2018-par-lassemblee-nationale-plus-de-300-milliards-f-cfa-de-deficit-budgetaire-a-combler/> [consulté en août 2018].

64 Banque mondiale, *Malian Security Forces: Financial Management Assessment Report*, 2013.

65 Ministère de l'Économie et des Finances, Budget-Programmes 2018, septembre 2017. https://www.finances.gouv.ml/sites/default/files/DPPD-PAP_Version%20AN%20du_29-09-17.pdf

66 Bridges from Bamako, <https://bridgesfrombamako.com/2017/08/15/corruption-and-the-presidential-plane/> [consulté en août 2018].

67 *Le Parisien*, Dec. 2018. <http://www.leparisien.fr/faits-divers/le-parrain-corse-michel-tomi-condamne-a-un-an-de-prison-avec-sursis-21-12-2018-7974654.php>

68 Bridges from Bamako, <https://bridgesfrombamako.com/2017/08/15/corruption-and-the-presidential-plane/> [consulté en août 2018].

69 Maliweb, <http://www.maliweb.net/dossier-att-cratiele-sphinx/att-cratie-qui-sont-ces-hommes-qui-ont-sabote-le-regime-12160.html> [consulté en août 2018].

70 Interview 7 : membre de la Commission défense, sécurité et protection civile du Parlement, (12 Juin 2018).

71 République du Mali, Actes de la Conférence d'Entente Nationale, 27 mars – 2 avril 2017 <https://sites.clas.ufl.edu/africa-sahelresearch/files/RAPPORT-Confe%CC%81rence-d27Entente-Nationale.pdf>

72 Ibid, see p 41.

73 Interview 4 : attaché à la défense d'une ambassade étrangère, Bamako, 24 mai 2018.

74 Maliactu, <http://maliactu.net/mali-deux-ans-apres-lintervention-francaise-larmee-malienne-en-question> [consulté le 28 janvier 2015] ; Bamada.net, <http://bamada.net/reforme-de-larmee-malienne-lavement-dun-soldat-malien-de-type-nouveau> [consulté en août 2018] ; Maliweb.net, <http://www.maliweb.net/armee/reforme-larmee-malienne-lavement-dun-soldat-malien-type-nouveau-204846.html> [consulté en août 2018].

75 Interview 2 : rédacteur d'un journal national malien, Bamako (17 mai 2018).

76 Malinet, <http://www.malinet.net/alerte/armee-malienne-de-2015-a-2019-1230-milliards-de-f-cfa-pour-lachat-de-materiel-et-recrutement-de-10-000-hommes/> [consulté en août 2018].

77 Journal officiel de la République du Mali, Code des marchés publics et des délégations de service public, numéro 43, p. 1 689, 2 octobre 2015. <http://sgg-mali.ml/JO/2015/mali-jo-2015-43.pdf>

78 Bridges from Bamako, <https://bridgesfrombamako.com/2017/08/15/corruption-and-the-presidential-plane/> [consulté en août 2018].

79 Ibid.

80 Bureau du vérificateur général, *Acquisition d'un aéronef et fourniture aux Forces armées maliennes de matériels d'habillement, de couchage, de campement et d'alimentation (HCCA), ainsi que de véhicules et de pièces de rechange*, octobre 2014. <https://www.malibuzz.tv/2019/08/08/rapport-octobre-2014-du-bureau-du-verificateur-general-relatif-a-lacquisition-dun-aeronef-et-fourniture-aux-forces-armees-maliennes-fama-de-materiels-dhabillement-de-couchage-de/> [consulté en août 2019].

81 Ibid.

82 Droit-Afrique, Journal officiel de la République du Mali, Loi N°02-053 du 16 décembre 2002 portant sur le statut général des fonctionnaires, <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/mali/Mali-Loi-2002-53-statut-general-fonctionnaires.pdf> ; Journal officiel de la République du Mali, Ordonnance N°2018-015/P-RM du 15 mars 2018 portant sur le statut des fonctionnaires de la Police nationale, p. 431. <http://sgg-mali.ml/JO/2018/mali-jo-2018-11.pdf>

83 OIT, Journal officiel de la République du Mali, Ordonnance N°2016-020/P-RM du 18 août 2016 portant sur le statut général des militaires, p. 1 602, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103122/125050/F-1629830318/MLI-103122.pdf>

84 Interview 4 : attaché à la défense d'une ambassade étrangère, Bamako, 24 mai 2018.

85 Lansana Gberie, *Crime, Violence, and Politics: Drug Trafficking and Counternarcotics Policies in Mali and Guinea*, Brookings Institute, 2016. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Gberie-Mali-and-Guinea-final.pdf>

86 Maliactu, <http://maliactu.net/mali-audit-des-marches-publics-de-lannee-2014-41-seulement-de-conformite-aux-procedures-opacite-totale-pour-le-ministere-de-la-defense-et-des-anciens-combattants/> [consulté en août 2018] ; Groupe Banque mondiale, *Securing Development, Public Finance and the Security Sector*, Bernard Harborne, William Dorotinsky, and Paul M. Bisca, Editors, mai 2017. <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/05/SECURING-DEVELOPMENT.-Public-Finance-and-the-Security-Sector.pdf>

87 Site web officiel du BVG Mali, 2018. <http://www.bvg-mali.org/article/categorie/categorie/13.html> ; Banque mondiale, *Malian Security Forces: Financial Management Assessment Report*, Washington, DC, 2013.

88 Niarela, <https://niarela.net/crise-malienne/genie-militaire-un-acteur-du-developpement-socio-economique> [consulté en août 2018].

89 Maliactu, <http://maliactu.net/mali-lactuel-ministre-de-la-defense-cite-dans-un-scandale-portant-sur-un-contrat-de-20-milliards-f-cfa/> [consulté en août 2018].

90 RFI, <http://www.rfi.fr/afrique/20170530-mali-le-nouveau-ministre-defense-veut-reformer-armee> [consulté en août 2018].

91 Ibid.

92 Groupe Banque mondiale, *Securing Development: Public Finance and the Security Sector* ; Bernard Harborne, William Dorotinsky, and Paul M. Bisca, Editors, mai 2017. <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/05/SECURING-DEVELOPMENT.-Public-Finance-and-the-Security-Sector.pdf> ; Banque mondiale, *Revue des dépenses publiques et de la gestion financière des forces de défense et de sécurité du Mali*, comme cité dans le rapport du FMI ci-dessous.

93 FMI, *Rapport d'assistance technique—Audit de la chaîne de la dépense*, mai 2014, https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-publications/external/french/pubs/ft/scr/2014/_

cr14122f.ashx

- 94 Groupe Banque mondiale, *Securing Development: Public Finance and the Security Sector* ; Bernard Harborne, William Dorotinsky, and Paul M. Bisca, Editors, mai 2017. <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/05/SECURING-DEVELOPMENT-Public-Finance-and-the-Security-Sector.pdf>.
- 95 Malinet, <http://www.malinet.net/alerte/armee-malienne-de-2015-a-2019-1230-milliards-de-f-cfa-pour-lachat-de-materiel-et-recrutement-de-10-000-hommes/> [consulté en août 2018].
- 96 Interview 3 : expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité, Bamako (15 mai 2018) ; interview 4 : attaché à la défense d'une ambassade étrangère, Bamako, 24 mai 2018 ; FMI, *Rapport d'assistance technique—Audit de la chaîne de la dépense*, mai 2014. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14122.pdf> ; Groupe Banque mondiale, *Securing Development: Public Finance and the Security Sector* ; Bernard Harborne, William Dorotinsky, and Paul M. Bisca, Editors, mai 2017. <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/05/SECURING-DEVELOPMENT-Public-Finance-and-the-Security-Sector.pdf>
- 97 Interview 3 : expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité, Bamako (15 mai 2018) ; interview 4 : attaché à la défense d'une ambassade étrangère, Bamako, 24 mai 2018.
- 98 Malinet, <http://www.malinet.net/m3etoiles/militaires-pas-payes-avant-le-20-janvier-carton-rouge-au-tresor-regional-de-sikasso/> [consulté en août 2018]. MaliActu, <http://maliactu.net/mali-les-salaires-en-retard/> [consulté en août 2018].
- 99 Interview 3 : expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité, Bamako, (15 mai 2018) ; interview 4 : Attaché à la défense d'une ambassade étrangère, Bamako, 24 mai 2018.
- 100 Interview 3, expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité, Bamako, May 2018; Interview 4: Attaché de Defence au sein d'une ambassade à Bamako, May 2018.
- 101 Interview 3 : expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité, Bamako (15 mai 2018).
- 102 Interview 4 : attaché à la défense d'une ambassade étrangère, Bamako, 24 mai 2018.
- 103 OIT, Journal officiel de la République du Mali, Ordonnance N°2016–020/P-RM du 18 août 2016 portant sur le statut général des militaires, p. 1 602, 18 août 2016. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103122/125050/F-1629830318/MLI-103122.pdf>
- 104 Interview 7 : membre de la Commission défense, sécurité et protection civile du Parlement (12 juin 2018).
- 105 Maliactu, <http://maliactu.net/mali-ibrahim-dahirou-dembele-nomme-inspecteur-general-des-armees-et-services-le-retour-de-lex-junte/> [consulté en août 2018]. aBamako, <http://news.abamako.com/h/181196.html> [consulté en août 2018].
- 106 RFI, Mali : un proche d'Amadou Sanogo nommé inspecteur général des armées, 16 février 2018. <http://www.rfi.fr/afrique/20180216-mali-proche-sanogo-nomme-inspecteur-general-armees>.
- 107 Ibid.
- 108 Interview 11 : chercheur, Bamako, juillet 2019.
- 109 OIT, Journal officiel de la République du Mali, Ordonnance N°2016–020/P-RM du 18 août 2016 portant sur le statut général des militaires, p. 1 602, 18 août 2016. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103122/125050/F-1629830318/MLI-103122.pdf>
- 110 Interview 3 : expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité, Bamako (15 mai 2018).
- 111 Ibid.
- 112 Journal officiel de la République du Mali, Loi N°2018–003/du 12 janvier 2018 relative aux défenseurs des droits de l'homme, numéro 03, p. 111, 19 janvier 2018, <https://sgg-mali.ml/JO/2017/mali-jo-2017-03-2.pdf>
- 113 Niarela, <https://niarela.net/crise-malienne/mali-sergent-oumar-keita-condamne-pour-avoir-fait-des-revelations-croustillantes> [consulté en août 2018].
- 114 Interview 6 : journaliste malien, Bamako, 12 juin 2018.
- 115 Ibid.
- 116 Interview 9 : leader de la société civile, Bamako, 1er août 2018.
- 117 Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Code de conduite des Forces armées et de sécurité du Mali, 1^{er} octobre 1997 <http://www.resdal.org/Archivo/d000000c.htm>
- 118 Journal officiel de la République du Mali, Code pénal de la République du Mali de 1961 avec modifications de 2001, 1^{er} février 2002, <http://www.droit-afrique.com/images/textes/Mali/mali%20-%20code%20penal.pdf>
- 119 Ibid.
- 120 Une copie a néanmoins pu être localisée en ligne par l'intermédiaire d'un site Internet tiers obscur.
- 121 Human Rights Watch, *Mali : Les opérations militaires donnent lieu à des abus*, 8 septembre 2017. <https://www.hrw.org/fr/news/2017/09/08/mali-les-operations-militaires-donnent-lieu-des-abus> ; Amnesty International, *Mali : des exactions perpétrées dans un contexte d'instabilité croissante*, juin 2017. <https://www.amnesty.org/fr/documents/afr37/6835/2017/fr/>
- 122 Maliactu, <http://maliactu.net/mali-loi-dorientation-et-de-programmation-militaire-la-reforme-qui-revolutionne-larmee-malienne/> [consulté en août 2018] ; interview 3 : expert de haut niveau en gouvernance de la sécurité, Bamako (15 mai 2018).
- 123 Interview 4 : attaché à la défense d'une ambassade étrangère, Bamako, 24 mai 2018.
- 124 Maliactu, <http://maliactu.net/mali-loi-dorientation-et-de-programmation-militaire-la-reforme-qui-revolutionne-larmee-malienne/> [consulté en août 2018].
- 125 Interview 5 : expert en matière de sécurité travaillant à Bamako, Bamako (11 juin 2018).
- 126 Ibid.
- 127 Hubert Ledoux, *Gouvernance et corruption ne vont pas de pair*, 22 janvier 2016. <https://revuedepressecorrens.wordpress.com/2016/02/02/gouvernance-et-corruption-ne-vont-pas-de-pair/>
- 128 Interview 12, Expert du Secteur de la Sécurité, Bamako, 18 Septembre 2019.
- 129 *Bridges from Bamako*, <https://bridgesfrombamako.com/2017/08/15/corruption-and-the-presidential-plane/> [consulté en août 2018].
- 130 Journal officiel de la République du Mali, Code des marchés publics et des délégations de service public, numéro 43, p. 1 689, 2 octobre 2015. <http://sgg-mali.ml/JO/2015/mali-jo-2015-43.pdf>
- 131 Maliweb, <https://www.maliweb.net/economie/audit-marches-publics-de-lannee-2014-41-de-conformite-aux-procedures-opacite-totale-ministere-de-defense-anciens-combattants-2358322.html> [consulté en août 2019]
- 132 FMI, *Rapport d'assistance technique—Audit de la chaîne de la dépense*, mai 2014. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14122.pdf>
- 133 Ibid.
- 134 Ibid.
- 135 Mailjet, <http://mailjet.com/actualite-politique-au-mali/flash-info/147420-le-mali-commande-un-airbus-c295w.html> [consulté en août 2018].
- 136 Mars Attaque, <http://mars-attaque.blogspot.com/2016/11/remontee-en-puissance-armee-air-mali-malienne-fama.html> [consulté en août 2018].
- 137 Mali-Web, <http://mali-web.org/politique/corruption/acquisition-dequipements-pour-larmee-malienne-le-parena-denonce-des-micmacs-et-detournements> [consulté en août 2018].
- 138 Ibid.
- 139 Direction générale des marchés publics et des délégations de service public, Liste des marchés publics passés du 1er janvier au 30 septembre 2016 [consulté en août 2018]. <http://www.dgmp.gouv.ml/sites/default/files/liste%20des%20march%C3%A9s%20pass%C3%A9s/Liste%20Tamboura%20au%2030%20Septembre%202016.pdf>
- 140 Ibid.
- 141 Ibid.
- 142 Journal officiel de la République du Mali, Code des marchés publics et des délégations de service public, numéro 43, p. 1 689, 2 octobre 2015. <http://sgg-mali.ml/JO/2015/mali-jo-2015-43.pdf>
- 143 Ibid.
- 144 Ibid.
- 145 Niarela, <https://niarela.net/politique/corruption/ministere-de-la-defense-inquietudes-sur-la-gestion-de-la-dfm> [accessed August 2018].

32 Développer l'intégrité dans le secteur de la sécurité et de la défense au Mali

146 Ibid.

147 Direction générale des marchés publics et des délégations de service public (DGMP-DSP), Portail malien des marchés publics, <http://www.dgmp.gouv.ml/?q=node/1519> [consulté le 2 juillet 2019].

148 FMI, *Rapport d'assistance technique—Audit de la chaîne de la dépense*, mai 2014. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14122.pdf>

149 Mali Pages, 'Service de formation', ARMDS, 01 February 2016 ; Essor, 'Marchés publics : Une Formation Bienvenue', 16 August 2017. <http://www.essor.ml/marches-publics-une-formation-bienvenue/>; Mali Pages, 'Recrutement d'un cabinet de formation', ARMDS, 24 March 2018. <https://www.malipages.com/appeel-offre/recrutement-dun-cabinet-de-formation/>

150 Journal officiel de la République du Mali, Code des marchés publics et des délégations de service public, numéro 43, p. 1 689, 2 octobre 2015. <http://sgg-mali.ml/JO/2015/mali-jo-2015-43.pdf>

151 Direction générale des marchés publics et des délégations de service public (DGMP-DSP), Portail malien des marchés publics, <http://www.dgmp.gouv.ml/?q=node/1519> [consulté le 2 juillet 2019].

152 Dix-sept États africains ont signé le Traité OHADA qui vise à promouvoir le développement économique en Afrique de l'Ouest et du Centre en créant un cadre juridique clair et uniforme pour les entreprises.

153 Département d'État des États-Unis, *Investment Climate Statements for 2017: Mali*, 2017. <https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/investmentclimatestatements/index.htm#wrapper>

Transparency International Defence & Security

www.ti-defence.org

twitter.com/ti-defence