



*Un arbre à palabre pour échanger, apprendre et construire*

## **SÉANCE 9 :**

**L'Etat au Mali : Fonctionnalité, capacité et crédibilité**

01 Mars 2012



---

## **CAHIER DE PROPOSITIONS**

---

**Contacts :**

[www.forum-gouvernance-mali.org/](http://www.forum-gouvernance-mali.org/) / [forummultiacteurs@yahoo.fr](mailto:forummultiacteurs@yahoo.fr)

Néné Konaté TRAORE (ARGA) - Tél.: (+223) 76 42 02 80 - Mél.: [nene\\_konate@yahoo.fr](mailto:nene_konate@yahoo.fr)

Ambroise DAKOUO (ARGA) - Tél. : (+223) 76 01 70 20 - Mél.: [ambroisedak01@yahoo.fr](mailto:ambroisedak01@yahoo.fr)

Haidara Mariam TRAORE (ARGA) - Tél.: (+223) 70 53 06 65 - Mél.: [mbossoh\\_2000@yahoo.fr](mailto:mbossoh_2000@yahoo.fr)

## TABLE DES MATIERES

I. PRESENTATION DU FORUM MULTI- ACTEURS SUR LA GOUVERNANCE AU MALI .....	5
Qu'est ce que le Forum multi- acteurs sur la gouvernance au Mali ? .....	5
Un espace collectif de mutualisation d'expériences et de définition d'un engagement commun.....	5
L'espace de dialogue multi-acteurs : résultats, défis et perspectives .....	5
II. ETAT DES LIEUX : FONCTIONALITE, CAPACITE ET CREDIBILITE DE L'ETAT AU MALI.....	7
III. CADRE D'ANALYSE .....	8
IV. CONSTATS ET PROPOSITIONS .....	10
4.1. CULTURE ET SENS DE L'ETAT .....	10
4.2. DELIVRANCE DES SERVICES PUBLICS DE BASE .....	11
4.3. PRINCIPES ET VALEURS DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ..	12
4.4. INSTITUTIONS, ETHIQUE ET ACTEURS POLITIQUES .....	13
4.5. REFONDATION DE L'HOMME MALIEN.....	15
V. CONCLUSION.....	16
ANNEXE.....	17
RÉSUMÉ DES COMMUNICATIONS .....	17
1. « Etat : définition, genèse et rôle», Professeur Abdoulaye Diarra, Université des sciences juridiques et politiques de Bamako .....	17
2. « Capacité de l'Etat Malien » Professeur Nagoungou Sanou, Université des sciences juridiques et politiques de Bamako .....	17
3. « Regard croisé sur les perceptions de différentes catégories d'acteurs sur l'Etat », Docteur Yaya Gologo .....	18
4. « Refondation de l'Etat en Afrique, Synthèse des propositions issues des réflexions de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique », Professeur Assane Mbaye, Coordinateur régional ARGA .....	18
5. « Partage d'expérience sur la fonctionnalité et le renforcement des capacités de l'Etat au CAP- Vert », Jorge LOPES, Ministère chargé de la réforme de l'Etat au CAP-VERT .....	19

## **AVERTISSEMENT**

La Séance 9 du Forum multi- acteurs sur la gouvernance au Mali, s'est tenue le Jeudi 01 Mars 2012. Le Cahier de Propositions est issu de l'exploitation des éléments du débat et des communications présentées au cours de cette séance. Ce document ne prend pas donc en compte l'analyse des événements survenus le 22 Mars derniers au Mali.

## SIGLES

<b>ARGA</b>	Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique
<b>CDI</b>	Commissariat au Développement Institutionnel
<b>FMA</b>	Forum Multi- Acteurs sur la gouvernance au Mali
<b>PAS</b>	Programme d'Ajustement Structurel
<b>PPTE</b>	Pays Pauvres Très Endettés
<b>PRODEC</b>	Programme Décennal de Développement de l'Education
<b>PRODEJ</b>	Programme Décennal de Développement de la Justice

## I. PRESENTATION DU FORUM MULTI- ACTEURS SUR LA GOUVERNANCE AU MALI

### *Qu'est ce que le Forum multi- acteurs sur la gouvernance au Mali ?*

Le Forum multi-acteurs (FMA) sur la gouvernance au Mali est un espace de dialogue ouvert en juin 2008 à la suite d'une dynamique de réflexion sur la gouvernance légitime amorcée dans le cadre d'un colloque international, interdisciplinaire et inter acteurs<sup>1</sup> et de l'intérêt commun initial de trois partenaires : le gouvernement du Mali à travers le Commissariat au Développement Institutionnel<sup>2</sup>, l'Alliance pour refonder la Gouvernance en Afrique<sup>3</sup> et l'Ambassade de France à travers le Service de Coopération et d'Action Culturelle<sup>4</sup>. Le FMA qui s'inscrit dans le cadre du projet « renforcement de la gouvernance démocratique au Mali » s'est ensuite élargi à d'autres acteurs nationaux (publics, privés et acteurs de la société civile) et internationaux ayant adhéré à cette initiative et exprimé leur volonté de contribuer à son émergence et à son développement sur le long terme.

### *Un espace collectif de mutualisation d'expériences et de définition d'un engagement commun*

Le Forum réunit une quarantaine de membres permanents identifiés en raison de leur engagement personnel dans les réflexions et actions en matière de gouvernance. Ils reflètent une certaine diversité de la société malienne et des partenaires internationaux. Outre les membres permanents, sont également conviés aux débats du Forum des invités (10 invités par séance), qui sont autant d'experts, acteurs ou témoins (consultants, agents de l'administration centrale, déconcentrée ou décentralisée, bailleurs de fonds, universitaires) associés aux débats selon les thèmes abordés.

### *L'espace de dialogue multi-acteurs : résultats, défis et perspectives*

La capitalisation et l'évaluation sont placées au cœur du Forum multi-acteurs et donnent lieu à des consultations annuelles des membres permanents et invités extérieurs du Forum pour améliorer ce processus et tirer au fur et à mesure les leçons de ce dialogue de long terme sur la gouvernance au Mali.

---

<sup>1</sup> Ce colloque intitulé «Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ? » s'est tenu à Bamako du 23 au 25 janvier 2007, à l'initiative conjointe de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA), de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) et du Centre d'expertise sur les politiques institutionnelles en Afrique (CEPIA).

<sup>2</sup> Le Commissariat au Développement institutionnel travaille au renouveau de l'action publique dans le cadre du Programme de Développement Institutionnel et le fonctionnement efficace de l'administration publique.

<sup>3</sup> L'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique intervient dans l'accompagnement méthodologique et technique du processus de dialogue, pour en capitaliser les résultats et accompagner l'émergence de propositions permettant de faire évoluer les pratiques de gouvernance.

<sup>4</sup> L'Ambassade de France à travers le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) est intéressée à soutenir les initiatives pertinentes visant à instaurer un système de gouvernance qui soit en adéquation avec les objectifs et priorités de développement du pays.

De juin 2008 à mars 2012, le Forum multi-acteurs a réalisé neuf séances thématiques qui ont fait l'objet de publication :

- 1- L'Accès aux services publics de base ;
- 2- L'Accès à la justice et droit des citoyens : le cas du foncier ;
- 3- Le processus électoral : sens et légitimité ;
- 4- La gouvernance de l'aide au Mali ;
- 5- Quelle éducation pour renforcer la citoyenneté au Mali ?
- 6- Les OSC et le renforcement de la démocratie au Mali : faire-valoir, substituts ou contre-pouvoirs ?
- 7- Paix, sécurité, stabilité et développement : Quelle gouvernance de la sécurité ?
- 8- La gouvernance de la fiscalité au Mali : enjeux et défis de la mobilisation des recettes fiscales ;
- 9- L'Etat au Mali : Fonctionnalité, capacité et crédibilité.

A l'issue de chaque séance, différents types de documents sont produits dont le cahier de propositions. C'est un document qui répertorie les éléments de constats, de défis et de propositions, en termes de leviers d'actions, d'expérimentation et de pistes de réflexion à destination des acteurs identifiés comme pertinents et selon les échelles de gouvernance concernées. L'ensemble des cahiers sont indexés sur le site du FMA ([www.forum-gouvernance-mali.org](http://www.forum-gouvernance-mali.org)), et sont présentés au cours des ateliers de restitutions organisés niveau régional.

Au delà de ces réalisations, l'existence de cet espace de dialogue est un résultat en soi en ce qu'il parvient à réunir des acteurs qui jusque là ne se connaissaient pas et ne se parlaient pas alors qu'ils contribuent tous à l'action publique au Mali.

Le diagnostic partagé de la situation de gouvernance qui est dressé au fil des séances thématiques est un diagnostic multi-facettes, enrichi par la diversité des acteurs et la méthodologie interculturelle et interdisciplinaire fondée sur l'échange d'expériences.

Au fil des séances thématiques et des ateliers régionaux, c'est une véritable capacité de mobilisation sociale, une capacité d'évaluation des politiques publiques et d'analyse de la gouvernance au Mali qui ressort de ce dialogue multi-acteurs. Plus que des indicateurs quantitatifs et figés de gouvernance, ce sont des espaces de dialogue comme celui du Forum multi-acteurs qui deviennent à la fois processus et outil d'analyse de la gouvernance.

## II. ETAT DES LIEUX : FONCTIONALITE, CAPACITE ET CREDIBILITE DE L'ETAT AU MALI

Notion transdisciplinaire et polysémique, le concept d'État a fait l'objet d'une abondante production disciplinaire, notamment en droit public où il est perçu comme « *un pouvoir institutionnalisé s'exerçant sur une population dans le cadre d'un territoire* »<sup>5</sup>. Bien que n'ayant pas de matérialité concrète, sa présence est sensible dans la vie de tous les jours. Si de manière générale, il est unanimement admis que l'État doit assurer le bien être des populations, force est de reconnaître que les fonctions précises allouées à l'État varient largement dans l'espace et dans le temps, l'évolution des doctrines relatives à l'État étant consécutive à l'évolution des idées politiques de l'antiquité à nos jours<sup>6</sup>.

Cependant de son avènement au XVI<sup>e</sup> siècle jusqu'à nos jours, la finalité humaine de l'État n'a cessé de s'affirmer. En effet, si dans les premiers siècles de son existence, l'individu était *taillable et corvéable* à merci par l'État, dans les dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle c'est l'État qui doit se mettre au service de l'individu. Le conflit entre l'autorité incarnée par l'État et la liberté incarnée par l'individu, jadis tranché par l'État en sa faveur, est aujourd'hui, dans beaucoup de cas, tranché en faveur de l'individu.

*L'État moderne n'existe que pour créer le bonheur de l'homme par la satisfaction de ses besoins essentiels.* Cette mission qui est celle de tous les États est aussi celle de l'État malien surtout depuis les événements du 26 mars 1991. L'État tel qu'on le connaît aujourd'hui en Afrique, et particulièrement au Mali est le résultat d'une entreprise de transposition du modèle étatique occidental dans les anciennes colonies. Cette œuvre de transposition n'a pas toujours produit les effets escomptés, tant le fossé était grand entre le modèle tel qu'importé et les représentations symboliques et pratiques de pouvoir endogènes. D'ailleurs pour de nombreux politologues, cet élément parmi tant d'autres à fragiliser les États Africains dans leurs fondements.

L'avènement des indépendances contrairement aux espérances, a aggravé la distance entre les nouveaux États et leurs populations. Par ailleurs ces États ont voulu se glisser dans le moule de l'État nation, dans un contexte d'obsession d'unité nationale et de préservation d'autorité de l'État.

Les États africains se sont vus imposer dans les années 80 des politiques d'ajustements structurels par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale aux effets délétères persistants. Ces politiques ont provoqué des malaises sociaux profonds, aggravant de ce fait l'hiatus entre l'État et les citoyens.

Au Mali l'avènement de la troisième République a consacré le renouveau de l'État à travers le renouveau du constitutionalisme, la proclamation de la démocratie et des idéaux relatifs aux libertés et aux droits de l'homme.

En effet, depuis les aspirations profondes de mars 1991, l'État malien est confronté à d'immenses défis, notamment sa fonctionnalité, sa capacité et sa crédibilité. Ce qui est en cause c'est ... « *l'immense espoir soulevé par l'avènement de la démocratie a été déçu* »<sup>7</sup>. Le contexte de l'État au Mali se présente comme suit :

---

<sup>5</sup> Olivier DUHAMEL, Droit constitutionnel et institutions politiques, Éditions du Seuil, 2009, page 20

<sup>6</sup> Confert le dictionnaire constitutionnel cité PP. 413 et suivantes.

<sup>7</sup> Nangougou Sanou, « La capacité de l'État malien », Communication Séance 9 FMA, 2012

- *Un déficit chronique de leadership de la classe politique, doublé d'une crise de la représentation ;*
- *La mise en œuvre de la décentralisation, réforme pilote et considérée comme un approfondissement de la démocratie, rencontre de sérieuses difficultés. (D'abord le transfert des compétences se fait à une vitesse d'escargot, en second lieu une incompétence technique notoire s'observe au niveau de plusieurs élus locaux enfin une tutelle pesante et étouffante du pouvoir central sur les collectivités territoriales) ;*
- *Une lenteur dans la mise en œuvre d'une véritable réforme de l'administration (l'administration de jouissance ignorant le principe de l'homme qu'il faut à la place qu'il faut) ;*
- *La faillite des grands services de l'Etat : un système éducatif inadapté aux besoins du pays. Une justice peu efficace à cause de l'insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines, un système de santé dans lequel au XXI<sup>e</sup> siècle, des femmes meurent en donnant la vie et où le paludisme continue à faire des ravages, enfin l'eau potable et l'électricité sont des luxes pour une bonne partie de la population, etc.*
- *Une faible protection des droits et libertés du citoyen ;*
- *Un fossé qui s'élargit entre une minorité riche et une majorité qui s'appauvrit ;*
- *Un incivisme et une impunité qui minent dangereusement la société ;*
- *Une insécurité alimentaire rampante.*

En réalité, ces défis interrogent la capacité de l'Etat malien à satisfaire les besoins des populations à travers entre autres la mise en place d'une administration compétente et intègre. Ces défaillances posent en effet la problématique de la fonctionnalité de l'Etat et met en cause sa crédibilité aux yeux des citoyens.

### III. CADRE D'ANALYSE

Le débat sur la fonctionnalité, la capacité et la crédibilité de l'Etat au Mali est d'actualité, dans un contexte marqué par des crises, économiques, sécuritaires, etc. Cependant, l'analyse de l'appareil d'Etat malien à travers différentes perceptions suppose nécessairement de dépasser les organigrammes et discours officiels pour s'intéresser à son fonctionnement au quotidien, aux interactions suscitées dans l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues. Dans cette nécessaire entreprise d'introspection, des théories et approches conventionnelles de nos jours n'offrent pas de réponses satisfaisantes, « la littérature scientifique pas plus que les projets de développement et d'aide et de coopération ne sont parvenus à prendre la pleine mesure de ces sociétés projetées très particulières qui caractérisent les Etats africains et dont les mutations paraissent toujours imprévisibles »<sup>8</sup>.

Aujourd'hui après 50 ans d'indépendance et 20 ans de démocratie, l'analyse de la situation politique, économique et sociale du Mali, laisse amer beaucoup de citoyens, la déception se mesure à la dimension des nombreux défis auxquels le pays doit faire face dans un contexte de forte mondialisation, de concurrence exacerbée et de forte libéralisation. Pour animer le Forum multi-acteurs sur le thème : « *L'Etat au Mali : fonctionnalité, capacité et crédibilité* », des communications ont été présentées, suivies de débats en plénière.

---

<sup>8</sup> DARBON, Dominique, « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques », in TRIULZI, Alessandro ; ERCOLESSI, Cristina (éd.), [State, power, and new political actors in postcolonial Africa], Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, Milano 2004, p. 175.

### **Les communications :**

La première communication présentée a porté sur le thème : « *Etat : définition, genèse et rôle* ». L'auteur a inscrit son intervention dans un cadre pluridisciplinaire et aussi dans un contexte historique. En effet, la genèse de l'Etat précolonial du Mali conduit nécessairement à une réflexion sur l'historicité des sociétés africaines précoloniales en général et de la société malienne en particulier (depuis le 22 Septembre 1960 à nos jours, le Mali a connu trois républiques).

La deuxième communication, a été intitulée « *La capacité de l'Etat malien* ». C'est à la suite de la Conférence Nationale de 1991 que le peuple malien a exprimé son choix pour les principes de la bonne gouvernance en jetant les bases d'une société démocratique. Ces valeurs ont soutenues le fonctionnement des institutions étatiques ainsi que l'administration de l'Etat. Cependant force est de reconnaître que les défis liés à la gouvernance démocratique restent immenses et interrogent la crédibilité de l'Etat malien.

La troisième communication est une observation de terrain du fonctionnement de l'Etat malien, par la réalisation de collecte de paroles d'acteurs différents, en vue d'établir une radiographie de son bras séculier qui est l'administration « *telle qu'elle est* ». Cette communication a été intitulée : « *Regard croisé de la perception des acteurs sur l'Etat au Mali* ».

Quant à la quatrième communication, elle a porté sur les réflexions de ARGA sur le thème : « *Refondation de l'Etat, synthèse des réflexions* ». Pour l'Alliance, avoir des Etats crédibles, capables de répondre aux besoins des citoyens, il faut concilier l'universalité des valeurs (démocratie, citoyenneté) et les particularismes, refonder le socle éthique du pouvoir pour la recherche du bien commun et de l'intérêt général.

La cinquième et dernière communication a donc été un « *Partage d'expérience sur la fonctionnalité et le renforcement des capacités de l'Etat au Cap - Vert* ». La République du Cap-Vert est un État de droit démocratique fondée sur les principes de la souveraineté populaire, du respect des droits et des libertés fondamentaux, du pluralisme d'expression et d'organisation politique démocratique.

## IV. CONSTATS ET PROPOSITIONS

A la suite de l'analyse des communications et des éléments du débat de la Séance 9, plusieurs axes pertinents nous permettent de saisir dans le réel le fonctionnement de l'Etat au Mali. A partir d'une approche prospective, ces axes rendent compte des leviers d'actions, des éléments d'expérimentation et des pistes de réflexion issues du Forum multi-acteurs. Cinq (05) axes pertinents ont été identifiés, ils se présentent comme suit :

- ❖ Culture et sens de l'Etat ;
- ❖ Délivrance des services publics de base ;
- ❖ Principes et valeurs de la gouvernance démocratique ;
- ❖ Institutions, éthique et acteurs politiques ;
- ❖ Refondation de l'Homme malien.

### 4.1. CULTURE ET SENS DE L'ETAT

#### Constats majeurs :

- L'Afrique est en quête permanente de référentiel en matière de construction de l'Etat ;
- La Nation existe au Mali, mais l'Etat est très faible ;
- Nos valeurs sociétales et religieuses ne sont pas suffisamment prises en compte par les textes de Loi ;
- La question de la culture de l'Etat et celle des valeurs est une question clé, car l'Etat n'est pas seulement un empilement de structures, il faut une culture de l'Etat, un sens de l'Etat ;
- La culture de l'Etat fait référence au sens de l'intérêt général, elle s'oppose au clientélisme, au népotisme et à la corruption ;
- Le Mali est un pays de tradition, et de religion, ces dimensions doivent être prises en compte par les autorités. Tout ce qu'on construit comme architecture légale doit tenir compte de cette réalité pour ne pas être en contradiction ;
- L'Etat au Mali est confronté à un déficit de culture démocratique.

#### Propositions :

Leviers d'actions	Expérimentations	Pistes de réflexion
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Refonder l'Etat à partir des valeurs sociétales maliennes et des principes partagés ;</li> <li>▪ Adapter les valeurs universelles à la réalité de notre société ;</li> <li>▪ Restaurer la cellule première qui est la cellule familiale pour une meilleure gouvernance locale ;</li> <li>▪ Réconcilier universalité des valeurs et particularisme des sociétés (répondre à la mondialisation des valeurs dans un contexte universel).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adopter des modèles institutionnels conformes à nos réalités sociales ;</li> <li>▪ Conjuguer tradition et modernité.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procéder à une réflexion sur la problématique de la complémentarité des référentiels endogènes et exogènes de l'Etat ;</li> <li>▪ Quelles stratégies pour que L'Etat soit le reflet du peuple qu'il sert ?               <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Quel type d'Etat nous a été transmis ?</i></li> <li>- <i>Quelle perception d'intérêt général a prévalu d'avant à aujourd'hui ?</i></li> </ul> </li> <li>▪ Quelle est la capacité de l'Etat</li> </ul>

		<p>malien à satisfaire ses missions normales (régaliennes) ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comment refonder la culture et le sens de l'Etat à partir de nos valeurs (nos Etats ont les attributs de la démocratie, mais l'existence d'une culture démocratique fait défaut) ?</li> <li>▪ Comment les États africains doivent répondre à la mondialisation des valeurs dans des contextes où l'aspiration à la démocratie, à la citoyenneté, au respect des droits de l'homme est universelle ?</li> <li>▪ Comment respecter la démocratie en tant que valeur et adapter ces mécanismes, par exemple dans les États où la vie politique et sociale est fortement structurée autour des ethnies ?</li> </ul>
--	--	---

## 4.2. DELIVRANCE DES SERVICES PUBLICS DE BASE

### Constats majeurs :

- L'Etat malien à travers son administration s'est engagé dans une vaste entreprise de modernisation des grands services publics afin de les rendre plus performants dans l'accomplissement de leurs missions ;
- Dans le cadre de la modernisation des services publics, des programmes et projets furent mis en place dans tous les secteurs de développement : PRODEJ pour la justice, PRODEC pour l'éducation et la culture, PRODESS pour la santé, etc. ;
- Le service public au Mali s'apparente de plus en plus au service privé ;
- Les lacunes importantes dans la délivrance des services publics de base demeurent, l'essor des pratiques corruptives, du clientélisme et du népotisme au sein des services de l'Etat, le règne de l'arbitraire, le développement de l'impunité, les difficultés d'appropriation par les populations des cadres légaux et institutionnels et de manière plus globale le mauvais fonctionnement des institutions ;
- L'administration malienne se caractérise par une « *parentalisation* » de l'offre des services, ces pratiques ont fini par prendre le dessus sur les règles établies ;
- La faillite des grands services de l'Etat : un système éducatif inadapté aux besoins du pays, une justice peu efficace à cause de l'insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines, l'inadéquation de la carte judiciaire, la corruption du corps avec comme conséquence une lenteur dans l'administration de la justice ;
- Un système de santé dans lequel au 21<sup>e</sup> siècle, des femmes meurent en donnant la vie et où le paludisme continue à faire des ravages ;

- L'accès à l'eau potable et à l'électricité sont des luxes pour une bonne partie de la population ;
- Une insécurité alimentaire rampante et quasi générale.

### **Propositions :**

<b>Leviers d'action</b>	<b>Expérimentations</b>	<b>Pistes de réflexion</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rendre plus performant la délivrance des services sociaux de base aux populations ;</li> <li>▪ Améliorer les conditions de travail des agents de l'administration publique ;</li> <li>▪ Garantir la sécurité alimentaire comme droit fondamental des personnes ;</li> <li>▪ Lutter contre les pratiques corruptives, le clientélisme et le népotisme au sein des services de l'Etat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Accélérer le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comment reconstruire le rapport des citoyens avec l'espace public dans le contexte malien ?</li> <li>▪ Comment rétablir la confiance entre l'Etat et les populations ?</li> </ul>

## **4.3. PRINCIPES ET VALEURS DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE**

### **Constats majeurs :**

- L'avènement de la démocratie et de la décentralisation permet d'impliquer davantage les populations dans la gouvernance locale ;
- Les années 90 (vagues de démocratisation) coïncident avec les réformes fondées sur la « bonne gouvernance » avec des valeurs universelles (État de droit, démocratie, droits de l'Homme, etc.), des principes (participation, transparence, obligation de reddition de compte, responsabilité, équilibre des pouvoirs, etc.), des politiques (décentralisation, lutte contre la corruption, modernisation des administrations, etc.) et des indicateurs (élections régulières et transparentes, justice indépendante, pluralisme médiatique, multipartisme, etc.) ;
- La démocratie existe sans une réelle culture démocratique (le trucage des élections pour conserver à tout prix le pouvoir, l'absence de démocratie interne au sein des partis politiques, l'achat de conscience des électeurs, le vote identitaire, etc.) ;
- Il y a un échec des recettes prescriptives de la « bonne gouvernance », introduite par les institutions internationales ;
- Il existe dans la pratique, un reflux des processus démocratiques ;
- Il y a un déséquilibre des pouvoirs au sein de l'État.

## Propositions :

Leviers d'action	Expérimentations	Pistes de réflexion
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Impliquer davantage les populations à la gouvernance de leur territoire ;</li><li>▪ Asseoir la légitimité interne et la légitimité internationale ;</li><li>▪ Rénover la démocratie représentative en promouvant au niveau local et national une représentation institutionnelle plus inclusive (notamment la représentation des communautés) ;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Garantir la représentation des minorités dans les systèmes électoraux ;</li><li>▪ Supprimer le monopole des partis politiques dans les systèmes électoraux ;</li><li>▪ Instituer de nouvelles modalités d'élaboration des constitutions (constituantes, consultations régionales et collégiales).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Comment a évolué la notion de l'intérêt général au Mali des sociétés traditionnelles à l'Etat moderne ?</li><li>▪ Comment sortir de la propension à rechercher davantage la légitimité internationale que la légitimité interne ?</li><li>▪ Comment se prémunir contre le reflux du processus démocratique ;</li><li>▪ Comment rétablir l'équilibre entre le pouvoir législatif, juridique et exécutif au sein de l'Etat ?</li><li>▪ Comment renforcer la culture démocratique au sein des institutions étatiques et des organisations politiques ?</li></ul>

## 4.4. INSTITUTIONS, ETHIQUE ET ACTEURS POLITIQUES

### Constats majeurs :

- Il y a un problème d'incivisme aussi bien au niveau des dirigeants que des citoyens, ce qui entrave fortement le bon fonctionnement des institutions étatiques ;
- Malgré la mise en œuvre de la décentralisation du territoire, l'Etat continue toujours de se comporter comme un Etat central ;
- L'éthique politique fait défaut au sein de la classe politiques ;
- Les lois votées par l'Assemblée Nationale sont faiblement appliquées du fait de leur incohérence avec les réalités ;
- Les institutions ne valent que par les hommes qui les incarnent. On peut refonder les institutions, tant que les hommes ne sont pas respectueux des valeurs et des règles de gouvernance, il y aura toujours des défaillances ;
- Certains partis politiques au Mali sont des opportunistes et des hommes politiques sont sans éthique, rendant immenses les défis pour un bon fonctionnement des institutions ;
- Les constitutions ne répondent pas à l'essence du constitutionnalisme, la protection contre l'arbitraire (*présidentialisme / équilibre des pouvoirs; faiblesse structurelle des parlements ; faiblesse de la justice, particulièrement de la justice constitutionnelle*) ; des révisions constitutionnelles taillées sur mesure, souvent sans recours au peuple ; instrumentalisation de la primauté du Droit à des fins partisans, privées, (constitutions sans constitutionnalisme).

## Propositions :

Leviers d'action	Expérimentations	Pistes de réflexion
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantir l'indépendance de la justice (particulièrement de la justice constitutionnelle) ;</li> <li>▪ Promouvoir et intensifier les mécanismes d'interpellation des élus et des dirigeants par les citoyens ;</li> <li>▪ Refonder le socle éthique du pouvoir pour la recherche du bien commun et de l'intérêt général ;</li> <li>▪ Restaurer la confiance entre les citoyens et l'Etat ;</li> <li>▪ Réarticuler l'exercice du pouvoir et les valeurs qui la fondent (recherche du bien commun, sens de l'intérêt général, intégrité morale...) ;</li> <li>▪ Réconcilier unité et diversité (trouver un équilibre entre citoyenneté individuelle et plurinationalité afin que l'État soit le reflet de cet équilibre) ;</li> <li>▪ Instituer de nouvelles modalités d'élaboration des constitutions (constituantes, consultations régionales et collégiales) ;</li> <li>▪ Adapter le contenu des constitutions (ex: reconnaissance des statuts collectifs).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Favoriser l'appropriation des institutions par les populations ;</li> <li>▪ Faire connaître les institutions de la république aux citoyens ;</li> <li>▪ Diagnostiquer la fonction publique de façon approfondie et objective ;</li> <li>▪ Instituer des pactes constitutionnels locaux comme base du vivre-ensemble au niveau local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comment promouvoir une culture citoyenne qui réarticule le rapport au pouvoir ?</li> <li>▪ Comment refléter la diversité dans les institutions, dans la production de l'action publique, dans le droit ?</li> <li>▪ Comment faire en sorte que l'État valorise et profite des effets positifs de certains mécanismes de régulation sociale ?</li> <li>▪ Comment concilier diversité des statuts et principe d'égalité ?</li> </ul>

#### 4.5. REFONDATION DE L'HOMME MALIEN

##### Constats majeurs :

- Dans la mentalité des citoyens on pense que voler l'Etat ce ne pas voler la Nation ;
- Les citoyens qui sont sensés rappeler l'Etat à l'ordre, sont ceux là qui encouragent le vol des deniers publics et la corruption ;
- Nous sommes dans un Etat où chacun fait ce qu'il veut et l'impunité est en train de gagner du terrain de jour en jour (*et tout le monde se complait dans cette situation !*) ;
- Aujourd'hui la citoyenneté est remise en cause, (questions de sens et de valeurs).
- Le rapport des citoyens avec les institutions et l'espace public se caractérise par l'incivisme ;
- Les systèmes sociaux (familles, etc.) et public (écoles, etc.) d'éducation et d'enseignement des valeurs et des règles de société sont en pannes ;
- La citoyenneté individuelle n'a pas encore totalement triomphé des statuts collectifs ;
- Nous sommes dans la culture de non valeur car nos Etats actuels ne présentent pas des institutions qui s'occupent de l'Homme ;

##### Propositions :

Leviers d'action	Expérimentations	Pistes de réflexion
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Mettre l'intérêt général au cœur de la gouvernance de l'Etat ;</li><li>▪ Faire comprendre à chaque citoyen et à chaque acteur institutionnel sa part de responsabilité pour le bon fonctionnement de l'Etat ;</li><li>▪ Faire des valeurs humaines et fondamentales de la société le socle de consolidation de la démocratie.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Mettre en place les systèmes pour la formation de citoyens modèles, dignes et respectueux du bien public et des valeurs démocratiques (programme scolaire sur l'éducation à la citoyenneté, etc.) ;</li><li>▪ Refonder l'Homme malien pour refonder des institutions crédibles et légitimes.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Comment lutter contre l'incivisme et le clientélisme dans l'espace public ?</li><li>▪ Quelles sont les valeurs de nos traditions qui peuvent servir de leviers pour reconstruire le rapport des acteurs politiques au pouvoir (l'intérêt général, etc.) ?</li></ul>

## V. CONCLUSION

Le Mali est confronté actuellement à une crise alimentaire, le pays fait face à des velléités sécessionnistes dans les régions du nord et figure sur la liste des Pays pauvres très endettés (PPTE). Or, pour répondre à ces défis et à tant d'autres tels que la délivrance des services publics de base aux populations (eau, éducation, santé, communication, transport, etc.), *il faut nécessairement un Etat fort*. C'est partant de cette perspective que le Forum multi-acteurs a abordé le sujet à travers la thématique : « L'Etat au Mali : fonctionnalité, capacité et crédibilité ». Au Mali, la corruption a pris des proportions endémiques, elle s'est enracinée au cœur des pratiques de pouvoir et d'administration, ainsi elle est une réalité du sommet à la base. A cela il faut ajouter une perte des valeurs (dignité, honnêteté, amour de la patrie, etc.). En effet, le clientélisme, le népotisme, le copinage ont été érigés en système par les personnes détenant ne serait ce qu'une once d'autorité, le bien commun est devenu le bien de quelques uns, des privilégiés. Tout cela nuit à l'efficacité et à la crédibilité de l'Etat générant par la même un certain climat de tension sociale.

En abordant cette thématique, notre idée de la fonctionnalité de l'Etat est celle incarnée par la mise en perspective d'un Etat de type nouveau qui sait conjuguer tradition et modernité, un Etat qui est l'allié des populations, qui est conscient de l'ensemble de leurs besoins et capable de les satisfaire, ou tout au moins, de les aider à se satisfaire eux-mêmes. Il ressort de la Séance 9, que l'Etat pour bien fonctionner, doit être le reflet du peuple qu'il sert. Dès lors, la question de l'efficacité de l'Etat revêt une signification éminemment sociologique et amène toute la problématique de la légitimité. Pour être crédible et légitime, les citoyens doivent pouvoir se reconnaître dans l'appareil étatique. Ainsi donc pour renforcer la fonctionnalité et la capacité de l'Etat en vue d'asseoir sa crédibilité, les axes suivants doivent servir de domaines d'interventions :

- Culture et sens de l'Etat ;
- Délivrance des services publics de base ;
- Principes et valeurs de la gouvernance démocratique ;
- Institutions, éthique et acteurs politiques ;
- Refondation de l'homme malien.

Pour mener cette réflexion, il convient de se poser un certain nombre de questions : *Comment provoquer cette interaction entre les dynamiques socio culturelles et les normativités occidentales ? La modernisation de l'Etat via la réforme administrative et la décentralisation est-elle suffisante pour poser les socles d'une réforme en profondeur de l'Etat ? Les préalables de l'idée de réforme de l'Etat sont-ils respectés ? Les domaines privilégiés, à savoir le multipartisme et les consultations électorales fréquentes, sont-ils suffisants pour l'assise du concept ? Quelle est l'origine de la crise de la politique dans l'espace public malien ?*

En somme la thématique de la Séance 9, a abordé la problématique de l'Etat au Mali dans une perspective constructiviste afin de contribuer au délicat débat sur les modes d'intervention de l'Etat marqués par des crises.

## VI. ANNEXE

### RÉSUMÉ DES COMMUNICATIONS

#### **1. « Etat : définition, genèse et rôle », Professeur Abdoulaye Diarra, Université des sciences juridiques et politiques de Bamako**

La réflexion sur la définition de l'Etat en général, la genèse et le rôle de l'Etat au Mali s'inscrit dans un cadre pluridisciplinaire et aussi dans un contexte historique. Le terme définition vient du latin *définio* : « action de fixer les limites, délimitation », or aucune délimitation n'est neutre, il n'y a pas par conséquent de définition neutre et unique de l'Etat. Le dictionnaire Robert définit l'Etat comme une autorité souveraine s'exerçant sur l'ensemble d'un peuple et d'un territoire déterminé.

« Décrire la genèse de l'Etat, c'est décrire la genèse d'un champ social, d'un microcosme social relativement autonome à l'intérieur du monde social englobant, dans lequel se joue un jeu particulier, le jeu politique légitime...<sup>9</sup> »

La Genèse de l'Etat précolonial du Mali conduit nécessairement à une réflexion sur l'historicité des sociétés africaines précoloniales en général et de la société malienne en particulier.

Depuis le 22 Septembre 1960 à nos jours, le Mali a connu trois républiques : la première République<sup>10</sup> de 1960 à 1968, la deuxième République<sup>11</sup> de 1968 à 1991, la troisième République<sup>12</sup> depuis le 26 Mars 1991. L'Etat de la première république est un Etat de sortie de crise, les exigences du nouvel Etat malien sont alors : la définition et l'assurance de l'intérêt national, un Etat indépendant, un Etat qui aura pour mission d'assurer la rupture avec la puissance coloniale.

La Constitution de la deuxième République est adoptée le 2 Juin 1974. Elle comporte un préambule et XV titres articulés autour de 81 articles. Le titre I reprend presque entièrement les mêmes dispositions que la Constitution de la première République.

La troisième République consacre une rupture systématique avec la deuxième République : le multipartisme intégral est constitutionalisé<sup>13</sup>, et pour la première fois, le titre premier de la constitution est réservé aux droits et devoirs de la personne humaine.

#### **2. « Capacité de l'Etat Malien » Professeur Nagoungou Sanou, Université des sciences juridiques et politiques de Bamako**

C'est lors de la Conférence Nationale de 1991 que le peuple malien a exprimé son choix pour les principes de la bonne gouvernance en jetant les bases d'une société démocratique. Sur le plan politique la Constitution de la III<sup>e</sup> République prévoit des mécanismes de bonne gouvernance tels que le respect des droits et libertés des citoyens, l'existence et la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, la libre administration des collectivités

---

<sup>9</sup> Bourdieu

<sup>10</sup> Régie par la Constitution du 22 Septembre 1960

<sup>11</sup> Régie par la Constitution du 2 Juin 1974

<sup>12</sup> Régie par la Constitution du 25 Février 1992

<sup>13</sup> Cf. article 26 de la constitution

territoriales. Ces mécanismes constitutionnels de bonne gouvernance ne sont pas restés sans écho au niveau de l'administration et de l'ensemble de la société. Au niveau de l'administration, l'Etat malien s'est engagé dans une vaste entreprise de modernisation des grands services publics afin de les rendre plus performants. S'agissant de la société civile, l'avènement de la démocratie au Mali a été un véritable terreau pour son développement. Quant à la presse, elle a fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics. Cependant lorsqu'on scrute la situation politique, économique et sociale du Mali d'aujourd'hui, la déception se mesure à la dimension des nombreux défis qui se dressent sur son chemin. Après 20 ans de gouvernance l'Etat au Mali doit faire face à de nombreux maux : un déficit chronique de leadership de la classe politique, une crise de la représentation, les lenteurs dans la mise en œuvre de la décentralisation, la faillite des grands services de l'Etat, la faible protection des droits et libertés du citoyen, une société civile molle, un secteur privé moribond, une insécurité alimentaire, la montée de l'incivisme et de l'impunité. Ces maux constituent autant de défis que l'Etat malien doit lever s'il veut entrer de plein pied dans la mondialisation.

### **3. « Regard croisé sur les perceptions de différentes catégories d'acteurs sur l'Etat », Docteur Yaya Gologo**

L'intérêt de cette recherche réside tout d'abord dans la volonté de dépasser les discours officiels ainsi que les programmes de développement affichés, afin de pouvoir étudier les jeux développés par les différents acteurs autour de la mise en œuvre des politiques de développement. L'observation par le bas de l'Etat malien a permis de cerner chez les divers acteurs interrogés, dans leur univers spécifique et dans leur environnement, certains éléments de distanciation par rapport aux outils théoriques habituellement utilisés pour appréhender l'Etat. Le regard croisé de la parole des acteurs institutionnels, de la société civile, du secteur privé et d'universitaires au Mali semble corroborer certaines constances de l'Etat en Afrique. Il résulte de cette enquête des situations de contradiction, de paradoxe et de patrimonialisation qui ont longtemps caractérisé les Etats africains suscitant d'énormes questions, tant de zones d'ombre persistent. L'enquête fait le constat de mauvaises transpositions des modèles institutionnels, avec ses corollaires de changements perpétuels de paradigmes. Ces changements n'ont jusque-là pas pu asseoir un Etat en phase avec les desideratas des populations maliennes. Des perceptions collectées chez différents acteurs, l'on peut dresser un constat de crise se manifestant par le manque d'appropriation et d'imprégnation des institutions. Les citoyens pour la plupart méconnaissent leurs institutions, les relations se caractérisent fatalement par une incompréhension. Ainsi donc, dans le contexte de «parentalisation» qui caractérise l'administration malienne, les situations particulières, les pratiques ont fini par prendre le dessus sur les règles établies.

### **4. « Refondation de l'Etat en Afrique, Synthèse des propositions issues des réflexions de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique », Professeur Assane Mbaye, Coordinateur régional ARGA**

Les Etats en Afrique sont en quête permanente de modèle. Dans les années 1960, l'Etat était un Etat-nation, il y avait la volonté de construire des nations, et tous les efforts tendaient à garantir son unité. Dans les années 1990, il y a eu les réformes de bonne gouvernance avec des valeurs universelles (Etat de droit, démocratie, droits de l'Homme, etc.) et des principes de transparence, cependant ces réformes ont échoué en ce sens qu'elles n'ont pas atteint leurs objectifs. Nos Etats actuels qui sont le résultat d'un certain syncrétisme, ont les attributs de la

démocratie, mais l'existence effective d'une culture démocratique fait défaut, c'est ce qui explique les contournements du système, les trucages et les achats de conscience en période électorale par exemple. Il y a également une crise de la culture républicaine, c'est ce qui explique la multiplication des successions monarchiques (Congo, Gabon), l'affairisme d'Etat etc. Enfin il y a une crise du constitutionalisme, du fait de la faiblesse structurelle du parlement les constitutions ne répondent pas à l'essence du constitutionalisme.

Pour faire face à ces dysfonctionnements et induire de vrais changements, il faut des changements systémiques et non des réformettes.

Pour avoir des Etats crédibles, capables de répondre aux besoins des citoyens, il faut concilier l'universalité des valeurs (démocratie, citoyenneté) et les particularismes, refonder le socle éthique du pouvoir pour la recherche du bien commun et de l'intérêt général.

5. **« Partage d'expérience sur la fonctionnalité et le renforcement des capacités de l'Etat au CAP- Vert », Jorge LOPES, Ministère chargé de la réforme de l'Etat au CAP-VERT**

La République du Cap-Vert est un État de droit démocratique fondée sur les principes de la souveraineté populaire, du respect des droits et libertés fondamentaux, du pluralisme d'expression et d'organisation politique démocratique. Depuis son indépendance en 1975, il a connu deux régimes politiques : la première de 1975 à 1990, la deuxième de 1991 à ce jour. En 1991, il y a eu une transition constitutionnelle du parti unique au pluralisme politique. Le pays doit alors faire face à de nombreux défis stratégiques dont la construction d'une économie dynamique, compétitive et innovante, la promotion du développement et la cohésion sociale, le renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance, etc.

Sur le plan étatique, différentes réformes sont intervenues :

Entre 1975 et 1989, l'Etat était un Etat providence, la priorité : c'était la construction de nouvelles institutions d'Etat, la garantie de la sécurité alimentaire et de l'accès à l'éducation pour tous.

Entre 1990 et 2000, on avait un Etat minimum libéral, on assiste alors à la libéralisation politique (démocratie) et économique (régulation par le marché).

De 2000 et 2012, on a eu un Etat régulateur. Une réforme de l'Etat a été initiée, elle comporte deux volets essentiels : la réforme institutionnelle et la modernisation de l'administration publique. La modernisation de l'administration publique (exécutif, législatif, judiciaire) repose sur la formation des ressources humaines compétentes et l'usage des NTIC<sup>14</sup>. Ainsi il a été procédé à l'expansion de l'administration électronique à tous les niveaux avec une simplification des procédures administratives, la formation des ressources humaines. Une initiative consistant à rendre accessible gratuitement la connexion internet à partir des jardins publics a été expérimenté pour faciliter l'accès des usagers à l'administration électronique. Elle a également permis une hausse de 30% de la fréquentation du portail électronique de l'administration.

---

<sup>14</sup> Nouvelles technologies de l'information et de la communication