



Un arbre à palabre pour échanger, apprendre et construire

SEANCE 9

Communication issue du

***Regard croisé de la parole des acteurs sur le thème : L'État au
Mali : fonctionnalité, capacité et crédibilité***

Présenté par :

Dr Yaya GOLOGO

Février 2012

Introduction

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 »¹.

Considérant ce constat sévère, l'objectif poursuivi par ce regard croisé des acteurs est ainsi d'éclairer la compréhension du fonctionnement de l'Etat malien considéré, notamment par le recours aux méthodes d'investigation autres que juridiques. Cette ambition répond ainsi au sentiment dont faisait état Jean-Pierre Olivier de Sardan à la fin de l'année 2004, selon lequel, « depuis des décennies, les journalistes, les hommes politiques et de nombreux chercheurs, qu'ils soient africains ou africanistes, se sont concentrés sur une quête inlassable de l'"essence" de l'Etat africain, en délaissant l'analyse concrète des administrations, des services publics, du système bureaucratique, des relations entre fonctionnaires et usagers ».

Cette observation de terrain du fonctionnement de l'Etat malien, par la réalisation de collecte de perceptions d'acteurs différents, permettra alors d'établir une radiographie de son bras séculier qui est l'administration « telle qu'elle est », car, comme l'indique Dominique Darbon, « les administrations des Afriques ne cessent de se définir par le "ce qui devrait être" du temps long de la socialisation et rarement par le "ce qui est" du temps court de la confrontation de solutions imposées par le haut à des processus sociaux qui n'y participent que par défaut ; ou plutôt les administrations officielles et espérées sont celles du "devrait être" tandis que les administrations décriées pour leurs déviations et leurs incohérences sont celles de l'action et de l'"étant" » . De ce fait, 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. La lumière portée sur les vecteurs d'application comme de blocage de ces politiques permettra alors de mettre en avant le décalage existant entre leur élaboration technocratique largement exogène et le contexte social dans lequel elles sont implantées.

Dès lors, il convient de présenter, d'abord les outils mobilisés à travers une analyse préliminaire de contextualisation (I), ensuite de faire état de cette tentative de conceptualisation qui a été la nôtre, et en définitive, comme pour dire, en fin de compte, et ce, à travers quelques déclinaisons que l'Etat malien pourrait bien porter les germes de triptyque fonctionnalité, crédibilité et capacité.

¹ 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.

I. Contextualisation : Analyses, Considérations générales et position du débat

Il nous a été demandé de présenter une communication à partir des résultats obtenus de l'analyse transversale des informations collectées.

Avec un tel mandat, sans grande prétention, une telle restitution, en l'occurrence celle d'une petite étude empirique affiche une certaine ambition et un intérêt scientifique, notamment celle d'enrichir les débats dans cet espace de confrontations théoriques sur l'Etat.

D'emblée, quelques remarques s'imposent et elles constituent autant de précautions méthodologiques :

Ces perceptions au cœur de l'Etat permettent d'explorer des marges et des interstices chez les agents publics (enseignants, policiers, magistrats...) aux antipodes des théories conventionnelles sur l'Etat.

-L'observation par le bas l'Etat malien a permis de cerner chez des acteurs divers interrogés, dans leur univers spécifique et dans leur environnement, certains éléments de distanciation par rapport aux outils théoriques habituellement utilisés pour appréhender l'Etat.

- ✚ Une première distanciation : au lieu de considérer l'Etat comme une source unifiée d'intentions politiques et plans cohérents en mesure de rendre lisible un monde social fluctuant et complexe.

- ✚ Une deuxième distanciation : problème de rendre lisible l'Etat lui-même, en l'observant par les pratiques concrètes de ses agents en se demandant si ces derniers voient et agissent de la même façon que l'Etat.

-L'idée de l'Etat dépend des attentes et représentations dont il est l'objet chez tous les acteurs interrogés.

- Production des explications culturalistes des comportements déviants et dysfonctionnels de l'administration.

- Le regard croisé de la parole des acteurs institutionnels, de la société civile, du secteur privé et d'universitaires au Mali semblent corroborer certaines constances de l'Etat en Afrique.

Il résulte de cette mini 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.

Parlant spécifiquement du Mali, pris ici comme cas à explorer, des perceptions collectées, il ressort un phénomène patent, celui de rejet, sinon d'une certaine phobie de l'institution étatique. Cela se manifeste par le divorce de plus en plus fréquent et persistant entre les intérêts particuliers et ceux de la collectivité publique. En d'autres termes, c'est le fossé de plus en plus grandissant qui se dessine entre l'Etat et la société.

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, malgré l'amorce de la décentralisation censée servir de relais entre un Etat jugé lointain, distant et les populations. L'Etat serait-il en proie à ce manque de confiance que d'aucuns trouvent si grand qu'il n'est pas en mesure d'être le modérateur impartial chargé de protéger les intérêts de la société ?

Il est établi le constat d'une administration centralisée comme jadis, considérée dans la mentalité collective comme étant le seul grand déterminant de l'Etat malien depuis l'époque

coloniale, reste toujours assimilée à l'Etat coercitif et semble être en quête d'une véritable réhabilitation. L'enquête va jusqu'au constat d'une désaffection populaire grandissante par rapport aux comportements des responsables administratifs.

La réforme du statut de la fonction publique malienne est donc intervenue sur la base d'un diagnostic de la situation observée. Néanmoins, malgré la réforme de 2002, le droit de la fonction publique malienne, demeure difficilement applicable. Bien que formellement acceptable, il reste inadapté au contexte socioculturel et politique du Mali dont la société est avant tout de type traditionnel. Celle-ci a ses normes spécifiques de fonctionnement essentiellement fondées sur des données culturelles fondamentales : solidarité, primauté du groupe sur l'individu, relations ethniques privilégiées, logique communautaire, liens parentaux développés...

L'administration décentralisée, embryonnaire, n'est pas en mesure de relever le défi d'un service complet de proximité au profit des usagers pour diverses raisons qui sont développées plus loin. Des compétences d'un Etat aux moyens d'action limités sont transférées à des Collectivités Territoriales juridiquement aptes à les endosser, mais de facto très marginalisées quant aux moyens d'action à l'image de l'entité supérieure, l'Etat qui bat de l'aile pour faire face au défi de lutte contre l'extrême pauvreté. Les chiffres sont alarmants, plus de la moitié des Maliens vivent dans l'extrême pauvreté, selon les dernières données du PNUD, par rapport à l'Indice du Développement Durable.

L'Etat malien à travers ses modes d'intervention ne semble pas être perçu comme le seul pouvoir souverain par l'écrasante majorité des populations. Les clans et les ordres religieux qui sont légion, constituent, entre autres pouvoirs institutionnalisés. A cet égard, on note l'effort peu louable de prise en compte des réalités socio-économiques et culturelles par le constituant de 1992. Cet état de fait est d'autant plus perceptible que les principes de libre administration des collectivités, sont quasiment sans rapport avec la contexture culturelle.

Le manque d'alternatives sérieuses qui semble être le résultat d'une certaine fatalité est d'autant plus patent que l'idée même de réforme dans ces conditions resterait à repenser.

Malgré les prouesses des explications juridiques classiques (*les trois grandes perspectives de l'approche juridique à savoir l'Etat de Puissance², l'Etat de Droit³, L'Etat de*

² La théorie de l'Etat puissance remonte aux ouvrages de Nicolas Machiavel, de Thomas Hobbes et de Jean Bodin. Dans cette approche, l'Etat est caractérisé par sa souveraineté interne et externe. L'Etat est un Léviathan dont la fonction est de maintenir l'ordre dans la société dont il assure la direction.

³ Pour Hans Kelsen (*Théorie générale des normes*, PUF, 1996) et l'école allemande de l'Etat de droit, ce n'est pas l'Etat qui produit le droit, mais l'ordre juridique (c'est-à-dire la hiérarchie des normes)³ qui produit l'Etat. L'Etat ne serait alors que l'émanation du droit qui limiterait sa puissance d'arbitraire. Dans cette perspective, l'Etat n'est plus défini comme dans la théorie de l'Etat de Puissance par sa souveraineté, mais par son identification à un ordre juridique et sa soumission au droit. Cette théorie allemande de l'Etat de Droit a été reprise par Raymond De Carré De Malberg (*Contributions à la théorie de l'État*, T2 éd. Sirey, Paris, 1922,) qui a essayé de transposer cette théorie en France. Pour assurer la pérennité du droit, il faut que la hiérarchie des normes juridiques soit garantie et qu'il existe un contrôle juridictionnel pour faire respecter cette hiérarchie des normes de façon à forcer l'Etat à respecter le droit. Ce contrôle juridictionnel de l'Etat existe depuis l'arrêt du Tribunal des Conflits (TC), 1873, Blanco.

*Service*⁴), le doute semble persister par rapport à la certitude de l'aventure d'un certain Etat. On pourrait partager ce scepticisme général de Jacques Baguenard : « *La diversité des situations ne peut occulter l'interrogation générique concernant l'Etat qui ne sait plus ce qu'il est... Entre le « tout Etat » condamné par l'Histoire et « l'Etat ectoplasme » revendiqué par certain etc.* »⁵. Poursuit-il : « *Universalisé sous la forme modélisée de l'Etat- nation, il subit, en effet, de redoutables assauts déstabilisateurs. Les Etats- nation, apparaissent trop étriqués au regard de logiques commerciales qui imposent une vision planétaire et provoquent d'inéluctables « délocalisations » au nom de la « mondialisation », version mercantile d'un mondialisme dévoyé. Et ce n'est pas le moindre des paradoxes que de voir, dans le même temps, proliférer sur la plupart des continents de nouveaux Etats détenteurs d'une souveraineté hasardeuse et à la pérennité incertaine* ».⁶ La situation actuelle des relations internationales ne semble pas dissiper les incertitudes et l'exacerbation des ambiguïtés sur la question de l'Etat.

En réalité, les doctrines juridiques et économiques, appliquées à l'Etat dans un contexte malien ne semblent pas pouvoir, jusque-là, servir d'approches capables de légitimer l'Etat. Par ailleurs, même si l'analyse de l'Etat sous l'angle des paradigmes weberiens, crozieriens, et du New Public Management (NPM) nous apporte des éléments d'appréciations pragmatiques entre analyse et théorie de la réforme de l'Etat. Mais l'application des préceptes de la sociologie des organisations dans un contexte africain doit être analysée avec beaucoup de précautions.

Les principaux concepts et outils de l'analyse sociologique des organisations chez Michel Crozier, par exemple : « *acteur et pouvoir, analyse stratégique, système d'action concret, apprentissage collectif, changement décision, organisation, jeux, marge de liberté* »⁷ sont on ne peut plus intéressants pour se faire une religion sur la conduite des changements qui s'opère à l'Etat. L'analyse de l'acteur comme catégorie sociologique du changement pourrait être déterminante dans l'étude de la situation de l'acteur et du pouvoir au Mali.

Quid de cette situation caractérisée par le divorce entre les intérêts particuliers et ceux de la collectivité publique ?

Vrai problème entre celui qui doit être l'acteur majeur et le système

L'on assiste en effet à l'avènement d'un système de pratique de pouvoir très sophistiqué où on ne laisse pas une grande marge de manœuvre aux citoyens. Pour que ceux-ci soient de véritables **acteurs publics**, faut-il qu'ils en aient réellement conscience et compétence. Fatalement, n'étant pas de vrais acteurs, ils sont tentés de se soumettre à un certain abus de pouvoir des autorités, au système des rangs et des privilèges, aux règles et aux réglementations. Comme solution, ils se proposent des tactiques qui consistent à ne pas braver l'autorité, à ne pas

⁴ Pour Léon Duguit (*Leçons de droit public général*, 1926), l'Etat n'est caractérisé ni par la souveraineté, ni par son identification à un ordre juridique. Pour Léon Duguit, l'Etat n'est qu'une coquille vide, il n'a pas de personnalité, ne peut disposer de droits subjectifs et ne saurait être en mesure d'imposer quoique ce soit à qui que ce soit. L'Etat est donc une coquille vide derrière laquelle se cachent des gouvernants - or rien ne garantit que ces gouvernants accepteront de limiter leur puissance pour toujours et continueront à se soumettre au droit. Ce qui justifie selon Léon Duguit l'existence de l'Etat c'est le Service Public.

⁵ BAGUENARD, Jacques, « l'Etat *Une aventure incertaine, ellipses*, Paris, 1998, 160 pages

⁶ Idem p-5

⁷ CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard « L'acteur et le Système », *les contraintes de l'action collective*, pp.375-376, éditions du Seuil, 1977

chercher à réformer le système, mais à reculer, à endurer et à chercher une échappatoire ou prier pour l'inefficacité de quelqu'un d'autre (agent incompetent ou corrompu, les deux pourraient aller de pair) qui l'aide à s'en tirer. Il y a manifestement un type de consensus négatif conspirant au bannissement de l'Etat.

II. l'Etat au Mali : Fonctionnalité, capacité et crédibilité : Des perceptions à l'Assise conceptuelle

Toute sorte de théories, doctrines et paradigmes ont été d'une manière ou d'une autre expérimentés pèle mêle dans toute l'Afrique, sans une grande précaution d'adaptabilité et de prise en compte de l'existant, c'est-à-dire du contexte local. Dans ce contexte actuel de développement institutionnel (Dernière génération de réforme de l'Etat en Afrique) qui fait observer à LE ROY, E. que le développement institutionnel ne doit pas être un ravalement de façade destiné à contenter les bailleurs de fonds, mais une construction où est investi cet incontournable besoin d'Etat dans une logique fonctionnelle⁸.

Il fait remarquer que « *La singularité de la trajectoire de l'Etat en Afrique par rapport à la souche ouest africaine reste entière. Le grand problème, si souvent disputé et au fond assez scolastique, est de savoir dans quelle mesure l'adéquation (ou l'inadéquation) des configurations politiques subsahariennes au modèle bureaucratique wébérien autorise et plus vraisemblablement n'autorise pas) à parler à leur sujet d'Etat. WEBER, M. en aurait lui-même douté, il estimait : « l'Etat défini comme une Institution politique ayant une constitution écrite, un droit rationnellement établi et une administration orientée par des règles rationnelles ou « lois », des fonctionnaires compétents, n'est attesté qu'en Occident avec cet ensemble de caractéristiques, et ce en dépit de tous les rapprochements possibles* »⁹.

Il semble dès à présent intéressant d'interroger sur cette tentative « d'universaliser » les réformes appliquées à des entités du nord, qui en l'occurrence, sont pratiquées sur des institutions appelées à durer dans le temps. La transposition mécanique sans se soucier au préalable du caractère non institutionnel des entités auxquelles les réformes étaient destinées.

Dans la réalité, les pratiques semblent s'éloigner des théories philosophique, juridique et sociologique alors que les concepts réformateurs de l'Etat s'accommodent à une organisation durable placée aux antipodes des intérêts égoïstes individuels. L'institution serait le garant de la stabilité sociale ?

L'Etat malien ne semble répondre au nom d'une Institution telle que percevait Maurice Hauriou non pas comme une juxtaposition d'unités disparates, mais comme l'intégration des parties dans le tout, c'est à dire un nouvel acteur qui surgit sur la scène, un être distinct des individus. Dès lors il sied de poser le débat en d'autres termes, se saisir de la question en prenant du recul par rapport aux vertus universalistes des méthodes.

⁸ LE ROY, Etienne, « Odyssée de l'Etat », Politique Africaine, vol.61, 1996, PP -8-28

⁹ WEBER, M., *l'Ethique et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1985, P-11

De ce fait s'impose une grille d'analyse et de lecture de la réalité de l'Etat se déclinant sous le triptyque : institutions et rapport institutions - société, populations et rapport société - Etat et conception du pouvoir. Elle s'intéresse aussi à une réflexion sur la citoyenneté au Mali, cette conscience civique, socle de la conscience de l'Etat, semble manquer cruellement. En somme, nous nous sentons confortés dans l'idée de poser de débat en termes de construction de l'Etat que l'on peut appeler Etat crédible, Etat capable ou Etat fonctionnel.

A cet effet, nous souscrivons au postulat du juriste anthropologue LE ROY, E., comparant les constructions étatiques africaines et occidentales, selon lequel le problème politique de l'Afrique en général consiste à créer un Etat fonctionnel, privilégiant des objectifs à réaliser, qui est différent de l'Etat institutionnel que connaît l'Occident. Il ne saurait y avoir de réponse générale, à un certain nombre de questionnements sur le fonctionnement des sociétés contemporaines comme entre autres exemples : les fonctions de souveraineté en général, le pouvoir, les institutions, les autorités. C'est pour la simple et bonne raison qu'on ne peut plus penser l'Etat de façon générale.

Chaque société politique doit être analysée comme une construction originelle pour laquelle il ne peut y avoir ni réponse universelle, ni enfermement dans les particularismes, comme le suggère la question des droits de l'homme. A cet égard « *L'actualité de l'Etat en Afrique nous invite donc à quitter définitivement nos référents structuralistes ou positivistes pour aborder son mystère de façon dynamique et prospective... C'est donc à la construction d'un nouveau paradigme qu'il faut nous atteler pour échapper au Léviathan et traduire cet incontestable « besoin d'Etat » dans une logique « fonctionnelle » tenant compte de la complexité des phénomènes et où on trouvera la légitimité, l'efficacité et la sécurité.* »¹⁰

Il s'agit d'une tentative de démystification, d'appropriation et d'opérationnalisation du phénomène étatique à travers une vision fonctionnelle (à la malienne). Cette approche, qui permet de sortir du verrouillage doctrinal sur l'Etat, est quelque peu contenue dans les différentes réflexions de LEGENDRE, P. « *si l'Etat avait une portée purement technique, comme on le soutient de fait dans la perspective du scientisme (politique, économique, sociologique), on pourrait le traiter à l'instar des grandes inventions, telles que l'électricité, et parler de transfert technologique dans les régions du monde ne relevant pas de tradition latine dont se soutient l'Occident. Alors notre réflexion s'arrêterait là.... Un clivage fondamental peut être repéré : d'un côté, les pays qui en quelque sorte marchent sur leurs deux pieds, avec le mot et le concept d'Etat (en français Etat, en allemand Staat, en italien Stato, etc.); de l'autre, ceux qui doivent recourir à des métaphores pour traduire le mot et vivent la vie institutionnelle ultramoderne à travers des mécanismes de compromis plus ou moins complexes et apparents : une devanture occidentaliste, l'arrière-boutique de traditions...* »¹¹

Nous nous démarquons de la plupart des théories sur la fonctionnalité de l'Etat pour adopter une approche beaucoup plus simple, adaptable aux réalités institutionnelles maliennes, en prenant strictement la fonctionnalité dans le sens d'une entité rationnellement adaptée à la fonction à remplir. Ce qui nous amène à interroger les grandes théories de la Sociologie des

¹⁰ LE ROY, Etienne « Odyssée de l'Etat », op. cit.

¹¹ LEGENDRE, Pierre « Sur la question dogmatique de l'Occident », Fayard, Paris, 1999, pp : 238-239

Organisations, de l'Anthropologie de l'Etat, de la philosophie politique, de l'Economie politique et surtout, les données endogènes et empiriques de la pratique institutionnelle malienne.

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 démystifié 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. Cette fonctionnalité, en effet, se propose d'aller au-delà des référentiels conventionnels. Il s'agit, pour reprendre l'expression de DIAGNE, M., de « *récuser l'idée d'un référentiel historique unique* » pour « *rendre pensable un polycentrisme discursif* »¹² sur la crise en Afrique, la démocratie et la marche du monde. D'où l'intérêt de trouver dans la fonctionnalité, la complémentarité, les accommodements, bref un métissage fonctionnel. En termes d'illustration à la lecture des résultats de l'enquête, il ressort que l'Etat, pour bien fonctionner, doit être le reflet du peuple qu'il devrait servir. 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 légitime, les citoyens doivent pouvoir se reconnaître dans l'appareil étatique. Cela dit, les pratiques empruntées à d'autres réalités, cultures, peuples n'ont que très peu de chances de trouver un terrain fertile pour s'épanouir. A l'inverse, des pratiques et des institutions plus adaptées à la culture ambiante sont plus susceptibles de donner des résultats probants.

Les anthropologues ont suffisamment démontré que l'exercice du pouvoir et de l'autorité sont des éléments qui renferment un contenu culturel indéniable. Chaque culture a sa propre façon de concevoir le pouvoir et l'autorité. Cela a des répercussions directes sur la participation, la concertation et la responsabilisation des individus qui composent cette société. De même, la perception des relations humaines (individualiste ou collectivistes), qui influe sur le sentiment d'appartenance et de solidarité, est une dimension utilisée par les anthropologues pour différencier les cultures. Il va sans dire que ces éléments touchent tout l'appareil étatique.

À ce sujet, nous reprendrons les propos de Pérez de Cuéllard, « Toute culture est le reflet de l'histoire, des mœurs, des institutions et des attitudes d'un pays, de ses mouvements, de ses conflits et de ses combats sociaux ainsi que des rapports de forces politiques existants à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières¹³. »

Dès lors, la logique métisse, dont il est question, ne saurait être fondée sur une opposition, tant l'institution et la fonction sont moins contraires que complémentaires. C'est d'ailleurs ce que nous précise fort opportunément, Le roy, pour marquer la différence avec la post modernité usée habituellement : « *Ce n'est pas en termes d'alternative (institutionnel contre fonctionnel) qu'il faut comprendre mais de complémentarité qu'il faut concevoir cette logique d'une intervention se situant sous la bannière de la trans-modernité* ». ¹⁴

¹² DIAGNE, Mamousse « contribution à une critique du principe des paradigmes dominants », dans *la natte des autres*, sous la direction de Joseph Ki-Zerbo, codesria, Dakar, 1992

¹³ Commission mondiale de la culture et du développement. *Notre diversité créatrice*. Rapport. Paris : Éditions de l'UNESCO, 1996, p. 7.

¹⁴ LE ROY, Etienne, *Logique institutionnelle et logique fonctionnelle, de l'opposition à la complémentarité* (paru dans Stéphane Tessier (éd.), *A la recherche des enfants des rues*, Union Européenne, Karthala, 1998, 477 p (243-258))

C'est dans cette perspective que réside la notion de trans-modernité¹⁵ qui suppose, selon LE ROY, E., que nous pouvons éclairer la modernité de ses antécédents pré modernes pour en conjuguer les enseignements dans une lecture « contemporaine » de l'actualité de l'Afrique. Ce qui la différencie de la post modernité, concept utilisé habituellement.

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 moyens de réalisation de la bonne gouvernance sont-ils aujourd'hui adaptés au contexte malien ? 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 africain ?

Des constats de tous les acteurs ressort la problématique de l'espace public : imbrication du social du politique...

Pour ce dernier questionnement, l'espace public mérite un repositionnement au contexte malien. L'espace public, tel que Habermas l'a décrit, est un lieu symbolique où, par la discussion, la raison publique se fraye un chemin par-delà les intérêts particuliers et les entreprises corporatistes. Pris sous cet angle, la notion est familière à la pratique politique traditionnelle malienne. Mais cela devient problématique quand on limite la formation de l'espace public qu'à travers l'Etat moderne, qui, selon Habermas, devient plus sophistiqué avec l'apparition de l'Etat providence pervertissant le mécanisme de concertation démocratique. C'est-à-dire un espace beaucoup plus large qu'autrefois, avec un nombre beaucoup plus grand de sujets débattus, un nombre beaucoup plus grand d'acteurs intervenant publiquement, une omniprésence de l'information, des sondages, du marketing et de la communication.

Partant de ce postulat, nous situons la problématique du grand vide à combler au Mali, ce qui passe par une certaine mise en cohérence prioritaire à travers un espace politique.

D'abord un Espace politique

Sur un plan théorique, il faut distinguer l'espace commun, l'espace public et l'espace politique. Les deux premiers ont eu une existence en Afrique traditionnelle, et sont toujours présents. Quant à l'espace politique qui traduit plus d'homogénéité de l'espace, étant donné que c'est la phase décisionnelle, processus supposé être le plus partagé et plus participatif. Et comme il s'assimile à la politique publique, mieux à l'action publique, dans les réalités africaines d'aujourd'hui, celles-ci sont frappées de symbole d'extranéité.

¹⁵ LE ROY, Etienne, la communication du Colloque de Dakar sur le thème Etat africain, en l'honneur au professeur Gérard Conac « *En dévidant la pelote du Pénélope* », juillet 1998

Or, 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.

Cette crise de la politique se manifeste par la difficulté de trouver un terrain fertile à une parfaite démocratisation des institutions marquées par une absence totale d'une sorte d'«*affectio societatis* » autour du mot démocratie : manque de consensus entre pouvoir et citoyens pour cette entreprise d'établissement d'Etat moderne.

Le problème d'identification du malien aux gouvernants est un des facteurs déterminants de la phobie des institutions de l'Etat et surtout dans ce contexte où ce dernier faillit de plus en plus à ses missions régaliennes: sécurité, justice, éducation... le malien, est comme l'attelage d'une voiture. « La voiture va dans la direction où l'on veut la tourner.» Tout ce qui concerne la vie publique est immuable, inaltérable. Mais partout où c'est possible, et sans aucun doute dans leur orbite de relations, d'amis de connaissances et d'alliés, les maliens s'engagent sans bruit dans la flatterie, la compromission, la corruption et collusion entre eux pour réaliser un microcosme social en dehors de l'Etat auquel ils ne reconnaissent plus. Ce n'est donc pas étonnant que l'idéal démocratique actuel au Mali soit considéré par nombre des acteurs interrogés comme un terreau de la délinquance et de la pratique corruptive.

Les citoyens méconnaissent leurs Institutions pour la plupart, les relations se caractérisent fatalement par une incompréhension. Au mieux les relations sont électoralistes, ce n'est qu'en périodes électorales que certains intérêts se manifestent pour les fonctions électives.

Constat de corruption et lien avec les élections, 2012, année électorale au Mali

Au Mali comme ailleurs en Afrique, la multitude et la persistance des dysfonctionnements et des pratiques frauduleuses dont tous s'accordent à dénoncer l'ampleur et la fréquence. Elles prennent aussi appui sur les difficultés de réception et de compréhension des mécanismes électoraux par les populations. Ne s'est-on pas interrogé, pour ne prendre qu'un exemple, sur les effets pervers que pouvait engendrer la règle du secret du vote dans un contexte où " les populations de l'Afrique profonde ont désigné et continuent de désigner leurs leaders publiquement sous l'arbre à palabre et sur la place publique "¹⁶.

Au Mali, il n'est pas rare de rencontrer des sacs remplis de bulletins de vote pour la clientèle électorale. Il n'est pas rare de voir les candidats faire le tour des administrations pour l'établissement des pièces d'identité correspondantes aux bulletins. Tout s'achète et les bulletins et les pièces d'identités, l'achat de conscience est une pratique courante.

Quid de la légitimité du pouvoir issu du vote? S'agit- t-il d'une simple formalité d'attribution du pouvoir ? Aujourd'hui tout comme hier, ce phénomène ne dépend donc pas du système politique, il ne s'agit qu'une constante de la mentalité collective envers le pouvoir. Le

¹⁶ ALAO, Sadebou Ajo , *Urnes et gouvernabilité en Afrique*, GERDES, 1998, p. 25

citoyen malien ne s'identifie pas forcément à son gouvernement, comme on le ferait ailleurs, en ce sens qu'il a le sentiment qu'il est responsable dans une certaine mesure devant lui. Au Mali le dirigeant est quelque chose de permanent et d'inchangeable. Aussi l'individu acquiesce-t-il et ne rêve pas de le changer.

Le fait que le pouvoir « *fanga* » et « *fangatigiya* » l'autorité viennent d'en haut et non d'en bas semble rendre la société malienne beaucoup plus consciente que les sociétés occidentales du rang de la hiérarchie. Le pouvoir détermine le rang, du sommet jusqu'en bas dans la société malienne. Cela pourrait provoquer des débats sur l'existence ou non au Mali de la confiance en soi et l'affirmation de sa personnalité en politique, qui sont outre mesure des notions essentielles à la démocratie. On remarque qu'à part ceux qui détiennent le pouvoir et ceux qui exercent des influences dans le milieu politique, le malien moyen se bat au quotidien plutôt pour sa survie.

Dès lors qu'on parle de la réforme de l'Etat de la démocratie dont il s'agit, il est de rigueur scientifique d'analyser la participation citoyenne au sens large du terme. Le citoyen et la citoyenneté supposent l'individu considéré au point de vue de ses droits politiques. Ce qui nous renvoie au civisme, c'est à dire le sens civique, le sens de la responsabilité et du devoir du citoyen. Qu'en est-il au Mali, après près de 20 ans d'ouverture politique de la société ?

L'effondrement du régime militaire s'est passé dans des conditions où il ne nous est pas possible de parler d'une situation de révolution sociale aujourd'hui. La situation qui prévaut semble toujours reléguer la société au second à certains égards. Ce qui fait observer nombre d'observateurs qu'on a assisté plutôt à un renversement de situation orchestrée au sommet du pouvoir. Les premiers pas des maliens dans la vie publique, notamment dans le processus de la démocratisation après mars 1991 semblent être un suivisme plutôt qu'une participation directe au changement. C'est comme si un meneur d'hommes se met devant une foule qui n'est pas consciente politiquement pour lui prendre sa souveraineté.

Cette situation au Mali ressemble à ce qu'on appelle la souveraineté de la foule, régime portant le nom de l'« ochlocratie »¹⁷. On peut s'étonner qu'un terme correspondant à une réalité aussi certaine soit tombé en désuétude. L'explication tient sans doute à ce que, à partir du moment où la démocratie fut érigée en valeur transcendante, il a paru opportun de ne pas nommer la forme caricaturale qui guette sa dégénérescence. Bien que le terme soit peu utilisé, il a été de tout temps débattu dans les traités de philosophie politique.

Dans le Contrat social, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) définit l'ochlocratie comme une dégénérescence de la démocratie par une dénaturation de la "volonté générale" qui tend à incarner les intérêts de certains et non de la population toute entière.

L'utilisation que nous faisons du terme a trait à l'état de dénuement en termes de compétences des populations (voir plus haut acteur public) et le manque de toutes les précautions devant entourer par exemple le choix de leurs gouvernants. Seulement, une chose

¹⁷ Etymologie : du grec "Okhlos", foule, multitude, et "kratos", pouvoir, autorité.

est d'être habile à manier les foules, dans cette logique d'analphabétisme où plus de 80% ne savent ni lire, ni écrire. C'en est une autre que de trouver des solutions concrètes et bénéfiques aux difficultés de la vie collective. Le meneur sait comment amener les masses à exiger; il ne les prépare pas à l'attitude que requiert la réalisation de leurs exigences. Or, c'est dans cette attitude que réside toute la différence entre l'ochlocratie et la démocratie. L'une et l'autre situent la source du pouvoir dans la volonté populaire. Mais tandis que l'ochlocratie se satisfait d'une masse qui crie son vouloir, la démocratie n'existe authentiquement que là où le peuple participe à l'accomplissement de ce qu'il veut. C'est là une condition qui n'affecte pas seulement le mode d'exercice du pouvoir; elle influence la substance même de la volonté populaire.

III. Quelques déclinaisons de l'Etat à l'aune de Fonctionnalité, capacité et crédibilité au Mali

Comme principaux résultats nous pouvons retenir plusieurs éléments :
Appliquer l'Etat fonctionnel au cas malien procède d'un examen de réflexion sur la problématique de la complémentarité des référentiels endogènes et exogènes. D'abord, il a été nécessaire de faire une autre lecture de l'existant dans le but d'identifier les repères de l'Etat fonctionnel. Cette lecture de l'Etat actuel du Mali a laissé transparaître des données manifestes des bonnes pratiques, des valeurs socioculturelles légitimantes qui en soi portent les germes de l'Etat fonctionnel.

Dans cette perspective, contribuent à creuser les sillons de l'Etat fonctionnel, entre autres expériences maliennes l'Espace d'interpellation (EID) Démocratique, la notion de Pays Frontière (NEF). Le premier constitue une des variables de légitimité verticale qui mesure le degré d'acceptation par le peuple des institutions susceptibles de promouvoir et de refléter les valeurs de la société : le dialogue, la palabre, la médiation... Cet espace est aujourd'hui l'une des institutions non constitutionnelles traduisant mieux la légitimité verticale à travers la médiation. L'E.I.D. est utilisé comme valeur légitimante pour faciliter le dialogue démocratique entre l'Etat et les citoyens. Ce mécanisme permet à tout citoyen d'interpeller directement le gouvernement sur les actes posés par celui-ci, actes considérés comme attentatoires aux droits humains par l'interpellant. Le citoyen doit obtenir réparation s'il est prouvé que sa plainte est fondée.

D'autre part, la notion de Pays Frontière (NEF) intervient comme alternative au manque de réponses aux attentes des populations. Ce mécanisme met en scène l'organisation des vieilles solidarités des peuples face à l'hésitation des Etats. Ce besoin de solidarité plus forte des populations longtemps victimes de la partition coloniale s'exprime aujourd'hui par le développement de plusieurs "pays- frontières" à la périphérie de deux ou de plusieurs Etats. En cela, ce concept de Pays Frontière est une réponse pragmatique au besoin d'intégration de Proximité des mêmes peuples, la souveraineté d'un point de vue juridique ne peut pas être mise en avant dans ces cas de figure, l'approche par le pays frontière marque en même temps le dépassement de certains débats qui s'avèrent plus idéologiques qu'efficaces sur les droits des peuples à disposer d'eux-mêmes. Elle met ainsi en perspective une remise en question des théories de la frontière, de la souveraineté nationale... Par ce même biais et en termes de perspective, l'intégration régionale qui s'organise dans le sens d'une division du travail entre Etats ou dans le sens d'une complémentarité entre Etats constitue de notre point de vue l'avenir de l'Etat en Afrique.

Dans la perspective de transformation de l'administration de modèle classique webérien et d'installer graduellement à sa place une administration transfigurée, il faut aller au-delà des logiques d'incertitude installées depuis les premières réformes par le déficit de réflexion d'ensemble sur les rapports entre société et Etat. On entend par logiques d'incertitudes, le formalisme et le juridisme que ce type d'administration a su entretenir dans ses rapports avec les usagers. D'une part, la sacralisation des normes chez le fonctionnaire peut conduire à stériliser la capacité d'adaptation administrative et provoquer des effets paralysants, d'autre part les usagers ont tendance à considérer que leur situation particulière exige un traitement spécial alors que le fonctionnaire, lui, se doit d'appliquer les textes.

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. L'administration de l'Etat fonctionnel se préoccupe davantage d'améliorer ces rapports avec le public, convaincue qu'il s'agit pour elle d'un enjeu majeur dans la perspective de concilier le triptyque « légalisme, légitimité et efficacité ».

Le nouveau modèle endogène tire désormais sa légitimité de sa capacité à se fonder dans la société et non plus de sa transcendance. Il est également subsidiaire car, d'une part, la redistribution des compétences suppose la concurrence d'acteurs publics ou privés relevant des hiérarchies étatiques ou soient dotés d'autonomie, et d'autre part une réalité négociée remplace la vérité révélée et imposée jusque-là. A priori, les indicateurs et les conditions du professionnalisme et de l'efficacité de la Fonction publique sont universels. En ce sens, ils sont applicables à tout pays pourvu qu'y existent les structures d'une administration nouvelle au service d'un Etat qui se veut stratège, partenaire du secteur privé et de la société civile que le Mali ambitionne de mettre en place à travers le Programme de Développement Institutionnel dont les limites ont été déjà analysées. Si l'on veut éviter les échecs auxquels ont abouti les réformes précédentes, il convient néanmoins d'intégrer les données historiques, économiques et socioculturelles propres au Mali.

Tout d'abord, au Mali comme dans les autres pays africains, le rôle de l'Etat et de l'administration, en tant que vecteurs du développement économique et de cohésion sociale, est d'autant plus déterminant qu'il n'existe pas toujours un secteur privé organisé et florissant, et que la société civile est encore en état d'émergence et très dépendante du pouvoir politique. Nos analyses ont révélé que les politiques d'ajustement structurel ont été mises en œuvre sans que l'on se soit préoccupé véritablement des politiques « d'ajustement culturel » de l'administration, c'est-à-dire des problèmes de gestion des ressources humaines (à l'exception du dégraissage des effectifs), en vue du renforcement de l'efficacité et du professionnalisme de la Fonction publique.

En dépit de ces politiques et des réformes les ayant précédées, la majorité des populations africaines reste agglutinée à la périphérie de capitales gigantesques et reste généralement indifférentes à des services publics qui ne font rien ou presque rien pour elles. Il arrive même qu'elles ignorent jusqu'à l'Etat lui-même, soit que celui-ci reste porteur d'un modèle totalement étranger, soit qu'il accuse une telle faiblesse qu'il lui faut être maintenu en vie par les institutions financières internationales. C'est pourquoi toute action de renforcement du professionnalisme de la Fonction publique ne peut être couronnée de succès que si elle est:

- précédée d'un diagnostic approfondi et objectif du système de la Fonction publique ;
- mise en corrélation avec les autres réformes dans le cadre d'une stratégie globale et intégrée dont le calendrier et les étapes ont été déterminées;
- replacée dans le triple contexte de l'environnement global international - y compris celui de la coopération internationale et de l'aide au développement, avec ses atouts mais aussi ses contraintes.

En effet, l'Etat fonctionnel présente une fonction publique transfigurée par la conjugaison des paramètres aussi importants les uns que les autres. Il s'agit d'abord d'un diagnostic qui sache intégrer l'histoire de l'Etat malien pour éviter les échecs passés du fait des réformes « prêt-à-porter », de donner une chance de réussite au Programme de Développement Institutionnel, par la proposition d'une réforme administrative globale et intégrée , afin de revaloriser la fonction publique par la prise en considération de l'environnement national et international .

En conséquence, notre thématique au-delà d'une démarche originale de la façon d'aborder la problématique de l'Etat en Afrique en général et au Mali en particulier, qu'elle propose, donne une contribution constructive au délicat débat sur les modes d'intervention de l'Etat marqués par des crises. Les crises qui affectent le continent africain sont inhérentes à la situation des Etats. Cette situation inextricable semble gagner la posture stable que l'on tente désespérément de donner à l'Etat africain depuis 50 ans. En paraphrasant, P, Gonidec, la crise africaine n'est autre chose qu'une crise de l'Etat. *« En définitive, pour lui, la démocratie et le développement vont de pair... Paradoxalement, l'Etat africain décrié est à la fois le problème, si on estime que la crise africaine est une crise de l'Etat et le même Etat africain se révèle être la solution si on estime parce que devenant démocratique, Etat de droit, respectueux des droits de l'homme et du pluralisme politique serait désormais apte à surmonter les défis du sous-développement ».*

De ce point de vue, la voie incarnée par l'Etat fonctionnel contribue à la dynamique d'un Etat repensé plus que jamais nécessaire au Continent africain où les politiques publiques de développement sont en proie aux énormes difficultés.