



Un arbre à palabre pour échanger, apprendre et construire

SEANCE 9

La capacité de l'Etat malien

Présenté par :
Monsieur Nangouman SANOU
Professeur à la Faculté de Droit Public

Février 2012

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION	3
II.	LE MALI SUR LES RAILS DE LA BONNE GOUVERNANCE	4
III.	LE RENDEZ-VOUS MANQUE DU MALI AVEC LA BONNE GOUVERNANCE	8
3.1.	Sur le plan politique	8
3.2.	Sur le plan économique et social.....	8
IV.	LA SITUATION DU MALI APRES VINGT ANS DE GOUVERNANCE	9

I. INTRODUCTION

L'Etat n'a, selon le professeur Laferrière « ni supérieur, ni égal, ni concurrent », il est souverain. La souveraineté qui caractérise l'Etat au point que beaucoup y voient un élément de sa définition, a quelque chose d'absolu que soulignait Jean-Jacques Rousseau dans les termes suivants : « Il est de l'essence de la puissance souveraine de ne pouvoir être limitée ; elle peut tout ou elle n'est rien ».

La souveraineté a une double dimension, une dimension extérieure ou souveraineté de l'Etat qui se traduit aujourd'hui par le mot indépendance qui se reconnaît par certains signes qualifiés de régaliens : le droit de faire ses propres lois, de rendre la justice, de battre monnaie, de contrôler ses frontières ou celui de lever et d'entretenir une armée permanente et dont les Etats en sont très jaloux ; une dimension intérieure ou souveraineté dans l'Etat qui signifie qu'à l'intérieur de ses frontières, l'Etat dispose selon le juriste allemand Jellinek, de « la compétence de la compétence » et grâce à laquelle l'Etat a le monopole de l'édiction des règles (Constitution, lois, règlements) et la contrainte organisée. Lénine ne disait-il pas que « l'Etat est une matraque » ?

Regardant l'Etat sous l'angle de sa souveraineté, Nietzsche n'y voit que « le plus froid des monstres froids ». Monstre ou pas, l'Etat parce qu'il est une créature humaine, ne peut avoir qu'une **finalité humaine**. De son avènement au 16^e siècle jusqu'à nos jours, la finalité humaine de l'Etat 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'Etat, dans les dernières décennies du 20^e siècle c'est l'Etat qui doit se mettre au service de l'individu. Le conflit entre l'autorité incarnée par l'Etat et la liberté incarnée par l'individu, jadis tranché par l'Etat en sa faveur, est aujourd'hui, dans beaucoup de cas, tranché en faveur de l'individu. L'Etat 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 Etats est aussi celle de l'Etat malien surtout depuis les événements du 26 mars 1991.

La Révolution de Mars 1991 dirigée contre le régime de la 2eme République hostile à toute ouverture politique, a en effet été suivie par une Conférence Nationale des forces vives de la nation (29 juillet – 12 Août 1991) au cours de laquelle les maliens ont choisi le type de société, d'Etat qu'ils souhaitaient à savoir un Etat performant, efficace et responsable dont la construction passe par :

- une politique de vérification des finances publiques ;
- une répartition juste des fruits de la croissance ;
- une réduction drastique des inégalités sociales ;
- un renforcement du quatrième pouvoir ;

- une incitation des initiatives privées ;
- la construction d'un Etat de droit ;
- la participation active des citoyens à la prise des décisions ;
- la recherche du consensus.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces éléments qui correspondent à la définition de la bonne gouvernance exige non seulement une réforme profonde de l'Etat mais aussi la mise en place d'une administration de développement. Ces différentes réformes sont-elles en train d'être mises en œuvre depuis l'avènement de la 3^e République ? Cette mise en œuvre rencontre-t-elle des obstacles et comment les contourner ? Telles sont les deux questions auxquelles nous allons tenter de répondre en analysant dans une première partie la mise du Mali sur les rails de la bonne gouvernance et dans une deuxième partie le bilan de la pratique de cette bonne gouvernance.

II. LE MALI SUR LES RAILS DE LA BONNE GOUVERNANCE

C'est lors de la Conférence Nationale que le peuple malien a exprimé son choix pour les principes de la bonne gouvernance en jetant les bases d'une société démocratique. Pour ce faire, il a élaboré une stratégie de renforcement de l'Etat incorporée dans la Constitution qui a été adoptée lors de la même conférence.

Cette stratégie repose d'abord sur la mise en place sur les plans politique et administratif d'institutions et d'organismes guidés par :

- l'obligations de rendre compte c'est-à-dire en montrant en quoi leur action et leurs décisions sont conformes à des objectifs précis convenus, et auquel cas contraire l'engagement de leur responsabilité ;

- la transparence par la soumission à l'examen des autres secteurs de l'administration, du parlement, de la société civile, ou d'autres institutions de l'action et des décisions des pouvoirs et de l'administration publics ;

- l'efficience et l'efficacité qui exigent une production de qualité notamment dans les services rendus aux citoyens ;

- la réceptivité qui exige à ce que les autorités publiques tiennent compte des attentes de la société civile dans la définition de l'intérêt général ;

- la prospective qui oblige les autorités publiques à anticiper les problèmes de demain ;

- le respect de la primauté du droit par son application en toute égalité et en toute transparence.

Sur le plan politique la Constitution de la 3^e République prévoit des mécanismes de bonne gouvernance à savoir :

-le respect des droits et libertés des citoyens. Le titre premier de la Constitution du 25 Février qui comprend 24 articles proclame en effet toutes les libertés et tous les droits fondamentaux de la personne humaine. La constitutionnalisation de ces droits et libertés témoignent du souci de la 3^e République de faire de l'homme la finalité de toute son action ;

-l'existence de trois pouvoirs : pouvoir exécutif, pouvoir législatif et pouvoir judiciaire conformément au principe de la séparation des pouvoirs cher à toute démocratie moderne. Signalons à ce propos qu'à la différence des constitutions du 22 septembre 1960 et du 2 juin 1974 qui parlaient « d'autorité judiciaire », la Constitution de la 3^e République consacre l'existence d'un « Pouvoir judiciaire », « gardien des libertés » dont l'indépendance à l'égard des deux autres pouvoirs est contenue dans son article 81. Quant aux deux autres pouvoirs, s'ils possèdent des moyens d'action réciproques l'un sur l'autre : droit pour le pouvoir exécutif de dissoudre l'Assemblée Nationale (art 42 C.), droit pour celle-ci de renverser le gouvernement par le refus de voter une question de confiance ou l'adoption d'une motion de censure (art 78 et 79 C.) ; ils jouent non seulement leur responsabilité juridique devant la Haute Cour de Justice (art 95 C.) pour haute trahison en ce qui concerne le Président de la République, crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonction pour les ministres mais aussi et surtout le Président de la République et les députés jouent leur responsabilité politique devant le peuple à l'occasion des élections présidentielles et législatives qui sont organisées tous les cinq ans pour leur renouvellement. Ces élections qui constitutionnalisent et renforcent la légitimité des gouvernants surtout en cas de forte participation, les obligent à être à l'écoute des citoyens, à tenir leurs promesses surtout s'ils veulent solliciter un second mandat, à répondre aux aspirations profondes des populations à la paix, la sécurité, la stabilité et l'accès aux services sociaux de base, bref à être efficaces et efficients.

-la consécration du principe de la libre administration des collectivités territoriales est le troisième mécanisme de bonne gouvernance prévu par la Constitution de la 3^e République dans ses articles 97 et 98. Théorique sous la première et la seconde Républiques, la libre administration fondée sur deux techniques administratives dont l'une la déconcentration, vise à rapprocher géographiquement l'administration des administrés, l'autre la décentralisation, consacre la liberté pour une collectivité de concevoir, mettre en œuvre et suivre les stratégies de développement socio-économique et culturel au niveau local en opérant un transfert d'une partie des pouvoirs de décision vers des entités juridiques au bénéfice d'autorités élues par les citoyens ;est devenue une réalité sous la 3^e République. En effet, le Mali compte aujourd'hui 761 collectivités territoriales réparties en 3 catégories : 703 communes, 49 cercles, un District, 8 régions et qui sont régies par un important arsenal législatif. Parce qu'elle associe les populations à la gestion de leurs propres affaires et les responsabilise, la décentralisation est puissant facteur de développement.

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 dans l'accomplissement de leurs missions. C'est ainsi que la justice, pilier de l'Etat de droit, a été prise en charge par Le Projet de développement de la justice (PRODEJ) financé en grande partie par le Canada. En effet en améliorant les conditions de travail (locaux, bureaux), de vie (salaires et indemnités) et de formation, le PRODEJ vise à mettre à l'abri de la corruption les travailleurs de l'un des services clefs de l'Etat. Quant au service de l'éducation et de la culture, autre service clef, il a été pris en charge par le PRODEC. Il en a été ainsi pour beaucoup d'autres services de l'Etat (armée, police, douane etc).

L'action des pouvoirs et grands services publics est soumise au contrôle d'une kyrielle d'institutions de contrôle (contrôle de la régularité et de la sincérité des opérations de recettes et de dépenses, évaluation des politiques publiques) dont les plus importantes sont :

- le Bureau du vérificateur général qui bénéficie d'une double indépendance politique et fonctionnelle ;

- les pôles économiques et financiers au nombre de trois (tribunaux de première instance de la commune III de Bamako, de Kayes et de Mopti) chargés de lutter contre la corruption et la délinquance financière ;

- L'espace d'interpellation démocratique où gouvernants et gouvernés se regardent les yeux dans les yeux. Il est une tribune de dialogue démocratique entre l'Etat et les citoyens du haut de laquelle tout citoyen peut interpellier directement le gouvernement sur les actes posés par celui-ci et qu'il considère comme attentatoires à ses droits et libertés,

- le médiateur de la République avec pouvoir d'enquête, de recommandation, de proposition et d'injonction pour trouver des solutions aux plaintes qu'il reçoit de la part des citoyens.

A ces importants éléments d'appréciation de la bonne gouvernance « internes » il faut ajouter deux autres qui sont externes et qui ont pour noms : la société civile et la presse.

S'agissant de la société civile, l'avènement de la démocratie au Mali a été un véritable terreau pour son développement. En effet, une singularité importante de la société démocratique concerne le rôle éminent tenu par la société civile à travers des associations revêtant la forme d'organisations non gouvernementales (ONG). Peu nombreuses avant les événements du 26 mars 1991, le phénomène des ONG a connu une véritable explosion après ces événements dont elles ont été un des acteurs essentiels. « Aiguillon »(Mario

Bettati) des hommes politiques et même de la société toute entière, elles constituent une donnée nouvelle qui peut conduire concrètement, à l'adoption de dispositions normatives intégrant, dans un équilibre certes parfois fragile, la logique de l'Etat souverain contre celle de l'Etat contrôlé. Ainsi, au Mali de nombreux partenariats existent aujourd'hui entre l'Etat et les coordinations des ONG. C'est ainsi qu'elles sont conviées à toutes les concertations sur les problèmes majeurs concernant la vie de la nation. Par leur action quotidienne sur le terrain, elles ont acquis une capacité d'analyse des faits, une légitimité à témoigner, qui ont trouvé, grâce aux moyens de communication, des répercussions considérables auprès des opinions publiques toute chose qui explique leur association au processus de décentralisation qui a cours au Mali. Ce rôle très utile des ONG s'observe aussi au niveau international à travers le Statut de Rome dans la négociation duquel elles ont pris une part très active.

Quant à la presse, parce qu'elle contribue au renforcement de la transparence dans la gestion des affaires publiques et à la protection des droits humains par la dénonciation des manquements, elle a fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics. En effet sa libéralisation a été accompagnée par une volonté de l'Etat de la rendre digne de l'appellation de quatrième pouvoir.

Enfin sur le plan économique, dans le cadre des PAS, des mesures très importantes de bonne gouvernance ont aussi été prises avec comme objectif majeur la préparation de l'entrée du Mali dans le 21^e siècle, celui de la mondialisation. Parmi ces mesures un accent particulier doit être mis sur la vaste entreprise de dégraissage de l'Etat qui, commencée sous la 2^e République a été vigoureusement poursuivie par les autorités de la 3^e République. C'est ainsi que de nombreuses entreprises publiques ont été rétrocédées à des particuliers, au secteur privé. Cette libéralisation de l'économie malienne a été accompagnée par une toilette de la législation du travail afin de la débarrasser de toutes ses scories anti-emploi (autorisation préalable de licenciement, prérogatives exorbitantes de l'inspection du travail etc).

Si toutes ces mesures avaient produit les effets escomptés, la démocratie malienne et le développement qui en serait fille, feraient du Mali un pays émergeant prêt à relever le défi de la mondialisation. Tel ne semble pas être le cas.

III. LE RENDEZ-VOUS MANQUE DU MALI AVEC LA BONNE GOUVERNANCE

Lorsqu'on scrute la situation politique, économique et social du Mali d'aujourd'hui, la déception se mesure à la dimension des nombreux défis qui se dressent sur son chemin.

3.1. Sur le plan politique

L'immense espoir soulevé par l'avènement de la démocratie a été déçu. En effet, la démocratie pour beaucoup de maliens, loin d'être un idéal à atteindre, est devenue une ressource de survie, constat amère relevé par Abdoulaye Niandou Souley dans les termes suivants : « le militantisme politique est devenu une nouvelle source de revenus pour survivre », Ce dévoiement de la démocratie n'est pas allé sans conséquences sur les institutions politiques dont les dirigeants forment une classe politique faite selon M Poniatowski « de copains et de coquins », à la légitimité douteuse parce que mal élue (faible taux de participation des citoyens aux élections), au leadership peu affirmé, irresponsable de fait juridiquement (art 95 C) et politiquement et le comble, incompétente. Cette faiblesse de la classe politique et donc des institutions ne peut que rejaillir sur l'Etat. Ainsi, au Mali au lieu d'un Etat debout, un Etat « monstre », on a un Etat couché, un Etat poltron bref, un Etat « soliveau ». La capacité d'un tel type d'Etat à entreprendre et à conduire à bon port une politique de bonne gouvernance, est extrêmement faible, extrêmement limitée. Si le politique éternue, l'économique et le social s'enrhument.

3.2. Sur le plan économique et social

Sous les deux premières Républiques, l'Etat était perçu comme le principal instrument de développement. Aussi lui avaient-elles confié un rôle très ambitieux. En effet, il était chargé de satisfaire l'intérêt général, promouvoir le développement, instaurer la justice sociale par la réduction progressive des inégalités, assurer l'éducation, l'emploi, la santé, la sécurité alimentaire à tous.

C'est parce qu'il n'a pas pu remplir correctement ce rôle que la 3^e République avec l'appui des partenaires techniques et financiers, a entrepris de la rationaliser par la multiplication des structures de contrôle gage de transparence, le recours au secteur privé gage d'efficacité. Aucun de ces secours n'a joué utilement le rôle qu'on attendait de lui. En effet les structures de contrôle non seulement n'étaient pas techniquement, financièrement, humainement armées pour remplir leur rôle mais aussi les rapports qu'elles dressaient après leurs enquêtes au lieu de connaître une suite judiciaire prenaient directement le chemin des armoires au fond desquelles ils plongeaient dans un sommeil éternel ouvrant alors des boulevards pour la corruption. Quant au secteur privé, il est rapidement apparu comme une machine à fabriquer des chômeurs puisque la quasi totalité des entreprises qu'il a rachetées dans le cadre des privatisations ont rapidement fait faillite, jetant dans la rue des milliers de chômeurs. Signalons ici que dans le domaine de l'enseignement, l'intervention du secteur a été d'une nocivité gravissime que l'Etat malien doit rapidement corrigée s'il veut lever le

défi de la mondialisation impitoyable pour les pays sans ressources humaines de qualité
Tout cela a pu aussi arrivé parce que les contre-pouvoirs tels que la société civile et la presse n'ont pas joué correctement leur partition si bien qu'après environ 20 ans de pratique de bonne gouvernance, la situation du Mali ne suscite guère d'enthousiasme.

IV.LA SITUATION DU MALI APRES VINGT ANS DE GOUVERNANCE

- Un déficit chronique de leadership de la classe politique
- 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 afin de substituer à l'administration de jouissance ignorant le principe de l'homme qu'il faut à la place qu'il faut, une administration de développement fondée sur le mérite ;

-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^e 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 : la saisine de la Cour constitutionnelle garante des droits fondamentaux de la personne humaine (art 85 C) est en effet fermée aux citoyens ;

-Une société civile molle et d'une faiblesse notoire, qui n'a pas encore acquis le statut de véritable contre-pouvoir, qui n'occupe pas sa place dans les débats nationaux. Les nombreuses associations et ONG qui la composent, ne sont en fait que des appendices de leurs « mères » des pays occidentaux dont elles ne font que capter les rentes (A. Niandou Souley) ;

Un secteur privé moribond qui au lieu de redynamiser les entreprises qu'il achète dans le cadre de la privatisation des entreprises publiques, les conduit à la faillite ;

-Les médias publics et privés qui ne jouent pas leur rôle d'aiguillon de l'Etat et du reste de la société.

- 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.

Ce chapelet de constats constitue autant de défis que l'Etat malien doit lever s'il veut entrer de plein pied dans la mondialisation. Si l'or, le coton, l'Office du Niger sont de précieux atouts entre ses mains, une importante dose de volonté et courage politique en est la condition sine qua none.