



FORUM MULTI-ACTEURS  
SUR LA GOUVERNANCE AU MALI

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

---

## COMPTE RENDU DE LA SEANCE 9

---



<b>Thème</b>	<b><i>L'Etat au Mali : fonctionnalité, capacité et crédibilité</i></b>
Modérateur	Monsieur Abdramane Touré
Forum multi – acteurs sur la gouvernance au Mali	Commissariat au Développement institutionnel (CDI), Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France au Mali (SCAC), Alliance malienne pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA/Mali)
Séance	09
Date	Jeudi 1 <sup>er</sup> Mars 2012
Lieu	Grand Hôtel de Bamako Salle Benso

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

Néné Konaté TRAORE (ARGA) - Tél.: (+223) 76 42 02 80 – [nene\\_konate@yahoo.fr](mailto:nene_konate@yahoo.fr)  
Ambroise DAKOUO (ARGA) - Tél. : (+223) 76 01 70 20 - [ambroise.dak@gmail.com](mailto:ambroise.dak@gmail.com)  
Mariam HAIDARA TRAORE (ARGA) – Tél. : (+223) 70 53 06 65 - [mbossah\\_2000@yahoo.fr](mailto:mbossah_2000@yahoo.fr)

# TABLE DES MATIERES

PREAMBULE .....	3
I. INTRODUCTION.....	4
II. OBJECTIF DE LA SEANCE .....	5
III. METHODOLOGIE .....	5
IV. RESUME DES COMMUNICATIONS.....	5
« Etat : définition, genèse et rôle», Professeur Abdoulaye Diarra, Université des sciences juridiques et politiques de Bamako .....	5
« Capacité de l'Etat Malien » Professeur Nagoungou Sanou, Université des sciences juridiques et politiques de Bamako .....	6
« Regard croisé sur les perceptions de différentes catégories d'acteurs sur l'Etat », Docteur Yaya Gologo.....	7
« 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.....	7
« 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 .....	8
V. SYNTHESE DES DEBATS EN SEANCE PLENIERE .....	9
CONSTATS MAJEURS .....	9
DEFIS.....	9
PROPOSITIONS .....	10
VI. CONCLUSION.....	11

## **PREAMBULE**

### **Le Forum multi – acteurs sur la gouvernance au Mali**

Le Forum multi- acteurs sur la gouvernance au Mali se veut être un cadre informel de débat et d'échange sur les problématiques de gouvernance au Mali. Créé en juin 2008 à la suite de la dynamique engendrée par le colloque international de Bamako « Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique », il fait suite au constat de l'insuffisance d'espaces structurés de débats permettant de construire des consensus. Placée sous l'égide du Commissariat au Développement Institutionnel (CDI) avec le soutien du Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France l'appui méthodologique de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA), il a pour ambition de susciter une dynamique collective de réflexion et d'échange autour des questions clés de gouvernance.

Depuis sa création à ce jour, le du Forum multi- acteurs a organisé neuf séances de débats :

- 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<sup>1</sup> 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.

## I. INTRODUCTION

Le Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali (FMA) a été conçu à l'image d'un arbre à palabre sous lequel se réunissent divers catégories d'acteurs. Il vise à favoriser le partage des connaissances et la mutualisation des expériences sur les questions de gouvernance au Mali.

Le jeudi 1<sup>er</sup> Mars 2012 s'est tenue Grand Hôtel de Bamako la neuvième séance du Forum multi-acteurs sur le thème : « L'Etat au Mali : fonctionnalité, capacité et crédibilité »

L'Etat au Mali est le fruit d'une entreprise de transposition du modèle étatique occidental. Ce processus de transposition a été mis en œuvre sans qu'aucune disposition n'ait été prise au préalable pour s'assurer de sa compatibilité avec les réalités sociales, culturelles endogènes, ainsi que les représentations symboliques et pratiques de pouvoir. En plus de ce montage institutionnel originel qui en a fragilisé les fondements, l'Etat au Mali a été mis à mal par les politiques d'ajustements structurels imposées au Mali dans les années 1980 par les institutions de Bretton Woods. En effet ces politiques loin de tenir leurs promesses ont conduit à des désastres économiques et sociaux.

Aujourd'hui dans un contexte de plus en plus mondialisé, complexe et concurrentiel, l'Etat malien secoué par des crises d'ordre divers (alimentaire, sécuritaire, scolaire) se doit plus que jamais de faire face au défi du développement en pourvoyant à la satisfaction des besoins essentiels du plus grand nombre, et donc de l'intérêt général.

\*\*\*

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. A cet effet, le Forum a suscité l'intérêt des membres permanents aussi bien que des personnalités invitées. Au total une cinquantaine de participants appartenant à différentes catégories socioprofessionnelles ont pris part aux travaux, il s'agissait pour l'essentiel d'acteurs institutionnels, d'universitaires, des médias, de membres du secteur privé, de la société civile dont les représentants des autorités traditionnelles et religieuses, des partenaires techniques et financiers, etc.

Les communications présentées ainsi que les contributions des participants ont permis d'une part de faire l'état des lieux des avancées et des dysfonctionnements en terme de fonctionnalité, de capacité et de crédibilité de l'Etat, et d'autre part de faire des propositions idoines en faveur du renforcement de ces axes pour une meilleure consolidation de l'intérêt général et de l'Etat de droit au Mali.

## II. OBJECTIF DE LA SEANCE

L'objectif de la séance était de faire le point sur les acquis et insuffisances de la fonctionnalité, de la capacité et de la crédibilité de l'État malien et d'identifier des leviers d'action en vue d'aboutir à des propositions à l'usage des acteurs institutionnels, des administrateurs, des praticiens et des citoyens de façon générale.

## III. METHODOLOGIE

Sur le plan méthodologique le Forum s'est articulé autour de deux axes : la présentation des communications et les débats en plénière.

Les débats sur la fonctionnalité, la capacité et la crédibilité de l'Etat au Mali ont été introduits par cinq communications dont chacune a abordé différents aspects du thème : la définition, la genèse et le rôle de l'Etat, l'analyse de la capacité de l'Etat Malien, l'analyse du regard croisé des citoyens sur l'Etat au Mali. La présentation de la synthèse des réflexions de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) sur la refondation de l'Etat en Afrique ainsi que le partage d'expérience sur le fonctionnement de l'Etat au Cap Vert ont constitué un temps fort du Forum.

Toutes ces communications ont fourni des éléments de compréhension par rapport au thème et ont constitué des points d'entrée pour la réflexion. Les chapitres qui suivent font donc l'économie des communications introductives et la synthèse des débats.

## IV. RESUME DES COMMUNICATIONS

### **« 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>1</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.

---

<sup>1</sup> Bourdieu

Depuis le 22 Septembre 1960 à nos jours, le Mali a connu trois républiques : la première République<sup>2</sup> de 1960 à 1968, la deuxième République<sup>3</sup> de 1968 à 1991, la troisième République<sup>4</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>5</sup>, et pour la première fois, le titre premier de la constitution est réservé aux droits et devoirs de la personne humaine.

### **« 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 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.

---

<sup>2</sup> Régie par la Constitution du 22 Septembre 1960

<sup>3</sup> Régie par la Constitution du 2 Juin 1974

<sup>4</sup> Régie par la Constitution du 25 Février 1992

<sup>5</sup> Cf. article 26 de la constitution

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

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.

## **« 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 ya 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.

**« 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>6</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>6</sup> Nouvelles technologies de l'information et de la communication

## V. SYNTHÈSE DES DÉBATS EN SÉANCE PLENIÈRE

Plusieurs contributions ont été effectuées au cours des débats en séance plénière. L'analyse et la structuration de l'ensemble de ces éléments nous permettent les résultats suivants les points : Constats Majeurs/ Défis/ Propositions.

### CONSTATS MAJEURS

- L'Afrique est en quête permanente de référentiel en matière d'Etat ;
- Il y a un problème d'incivisme aussi bien au niveau des dirigeants que des citoyens, ce qui entrave fortement le bon fonctionnement de l'Etat ;
- L'éthique politique fait défaut parmi les hommes politiques ;
- Le service public au Mali s'apparente de plus en plus au service privé ;
- Les lois votées par l'Assemblée Nationale sont faiblement appliquées du fait de leur incohérence avec les réalités ;
- Nos valeurs sociales, sociétales et religieuses ne sont pas suffisamment prises en compte par les textes de Loi ;
- 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 ;
- Dans la mentalité des citoyens on pense que voler l'Etat c'est ne pas voler la Nation ;
- Malgré la mise en œuvre de la décentralisation du territoire, l'Etat continue toujours de se comporter comme un Etat central ;
- Les citoyens qui sont les personnes qui sont sensés rappeler l'Etat à l'ordre, sont ceux qui encouragent le vol de deniers publics et la corruption.

### DEFIS

- Refonder l'Etat à partir des valeurs sociétales maliennes et des principes partagées ;
- Mettre l'intérêt général au cœur de la gouvernance de l'Etat ;
- Faire comprendre à chaque citoyen et à chaque acteur institutionnel sa part de responsabilité pour le bon fonctionnement de l'Etat ;
- Etablir une confiance permanente entre l'Etat et les populations ;
- Rendre un service complet de proximité au profit des usagers ;
- Procéder à une réflexion sur la problématique de la complémentarité des référentiels endogènes et exogènes de l'Etat ;
- 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 ;
- Adapter les valeurs universelles à la réalité des sociétés ;
- Garantir l'indépendance de la justice (particulièrement de la justice constitutionnelle) ;
- Promouvoir et intensifier les mécanismes d'interpellation des élus et dirigeants par les citoyens.

## PROPOSITIONS

- Adopter des modèles institutionnels conformes à nos réalités sociales ;
- Refonder le socle éthique du pouvoir pour la recherche du bien commun et de l'intérêt général ;
- Restaurer la cellule première qui est la cellule familiale pour une meilleure gouvernance locale ;
- L'Etat malien doit rapidement corriger le dysfonctionnement au niveau du secteur de l'enseignement s'il veut lever le défi de la mondialisation impitoyable pour les pays sans ressources humaines de qualité ;
- Rénover la démocratie représentative en promouvant au niveau local et national une représentation institutionnelle plus inclusive (notamment la représentation des communautés) ;
- Garantir la représentation des minorités dans les systèmes électoraux ;
- Supprimer le monopole des partis politiques dans les systèmes électoraux ;
- Instituer de nouvelles modalités d'élaboration des constitutions (constituantes, consultations régionales et collégiales) ;
- Créer un Etat fonctionnel, privilégiant les objectifs à réaliser ;
- Savoir conjuguer tradition et modernité ;
- Démystifier l'Etat ;
- L'Etat doit être le reflet du peuple qu'il devrait servir ;
- Repositionner l'espace public au contexte malien ;
- Distinguer l'espace commun, l'espace public et l'espace politique ;
- Faire approprier et imprégner les institutions par les populations ;
- Faire connaître les institutions de la république aux citoyens ;
- Appliquer les textes ;
- Diagnostiquer la fonction publique de façon approfondie et objective.

## VI. CONCLUSION

Les questions de capacité, de fonctionnalité et de crédibilité de l'Etat sont plus que jamais d'actualité au Mali. En effet, l'Etat et de manière plus générale les institutions, sont confrontées au quotidien à des défis de gouvernance, et cela dans tous les domaines. En matière de fonctionnalité, et de capacité beaucoup d'acquis qui sont autant de motifs de satisfaction peuvent être mentionnés tels que : l'existence de structures pérennes d'appui sectoriels (santé, éducation, chômage...), l'implication de la société civile et de la presse pour la promotion de l'Etat de droit, l'existence d'une constitution précisant les règles de fonctionnement de l'Etat et celle du jeu politique. Cependant des lacunes importantes demeurent, l'essor des pratiques corruptives, clientélistes et népotistes 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.

Au Mali, de la première République à ce jour, différentes approches de l'Etat ont été expérimentées. Face à un Etat concurrencé par le haut (instances internationales) et par le bas (collectivités territoriales) et une société de plus en plus complexe, à l'immensité des défis à relever, il importe d'une part de circonscrire le rôle de l'Etat afin qu'il puisse répondre efficacement aux aspirations des populations.

A la lumière des discussions, plusieurs points d'attention ont été identifiés afin de renforcer la fonctionnalité, et la capacité de l'Etat en vue d'asseoir sa crédibilité :

- *La culture, le sens de l'Etat et le sens de l'intérêt général ;*
- *L'Etat doit savoir identifier et satisfaire les besoins des populations ;*
- *La redevabilité de la gouvernance ;*
- *Le respect des principes constitutionnels ;*
- *L'adhésion à des valeurs sociales culturelles comme socles et référence de l'Etat ;*
- *L'éthique politique, le rôle des acteurs institutionnels et politiques ;*
- *Les droits et devoirs des citoyens ;*
- *La gestion des ressources humaines et la refondation de l'Homme au Mali.*

Au regard des différents constats, les échanges ont mis en avant la nécessité de restaurer un Etat fort et juste à même de sanctionner les dérives des acteurs quels qu'ils soient, notamment à travers l'application stricte des règles de droit. De plus, il faut nécessairement explorer les voies et moyens afin que les valeurs sociétales (traditionnelles et religieuses) soient prises en compte par l'Etat pour plus de cohérence dans la gestion des affaires publiques et donc plus d'efficacité de l'action publique.