



RENFORCER LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE AU MALI

Actes du Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali Bamako. 2008 - 2012









RENFORCER LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE AU MALI

Actes du Forum multi- acteurs sur

Actes du Forum multi- acteurs sur la gouvernance au Mali, Bamako, 2008 - 2012



Un arbre à palabre pour échanger, apprendre et construire.

Forum multi- acteurs sur la gouvernance au Mali (FMA)
RENFORCER LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE AU MALI

Actes du Forum multi- acteurs sur la gouvernance au Mali, Bamako, 2008 - 2012

Sous l'égide du Commissariat au Développement institutionnel (CDI), avec l'appui du Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France et du soutien de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA) Remerciements : Elisabeth Dau, Néné Konaté Traoré, Abdoul Aziz Aguissa, Ambroise Dakouo, Elyse Dufief, Mariam Haïdara Traoré.

Centre de ressource de ARGA, Maïchata Coulibaly Keita et Aboubacar Diallo.

Cet ouvrage est réalisé à la suite de la tenue de neuf séances du Forum multi-acteurs de 2008 à 2012. Nous tenons également à préciser que les avis exprimés n'engagent ni les organisations citées, ni les partenaires du Forum multi-acteurs.

Projet « Renforcement de la gouvernance démocratique au Mali » Composante 1 : Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali au Mali (FMA)

Sous l'égide du Commissariat au Développement institutionnel (CDI), avec l'appui du Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France et du soutien de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA)

Faladiè, (Bamako/ Mali) près de la Tour d'Afrique

Porte: 1350/ Rue: 876 Tel: (00223) 20 20 63 30

TABLE DES MATIERES

p.7 Avant-propos

Didier Crabett, Chef du Projet « Renforcement de la Gouvernance Démocratique »

p.9 Préface

Ousmane Sy, Ministre de la Décentralisation et de la Ville

p.10 Introduction générale

Elisabeth Dau, Secrétariat permanant du Forum multi-acteurs

p.12 Séance 1

Accès aux services publics de base

p.47 Séance 2

Accès à la justice et droit des citoyens : le cas du foncier

p.62 Séance 3

Le processus électoral au Mali : sens et légitimités

p.82 Séance 4

La gouvernance de l'aide au Mali

p.109 Séance 5

Quelle éducation pour renforcer la citoyenneté au Mali?

p.139 Séance 6

Les OSC et le renforcement de la démocratie au Mali : faire- valoir, substituts ou contre pouvoirs ?

p.159 Séance 7

Paix, sécurité, stabilité et développement : quelle gouvernance de la sécurité au Mali ?

p.214 Séance 8

La gouvernance de la fiscalité au Mali : défis et enjeux de la mobilisation des recettes fiscales

p.249 Séance 9

Etat au Mali: fonctionnalité, capacité et crédibilité

AVANT-PROPOS

Didier CRABETT, Chef du Projet « Renforcement de la Gouvernance Démocratique »

Entre 2008 et 2012, neuf séances du Forum multi-acteurs (FMA) furent organisées au Mali.¹

Neuf séances de travail et de réflexion qui réunirent à la fois les représentants des institutions publiques et des services de l'Etat, des universitaires, des acteurs de la société civile, des représentants des collectivités locales ainsi que des élus locaux et nationaux, des partenaires au développement et d'éminents experts internationaux.

Au cours de ces débats libres et fructueux, des regards différents se croisèrent et s'enrichirent.

La liste des thèmes abordés par les participants du Forum révèle à elle seule l'importance du travail engagé. La preuve par neuf :

- 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 **organisations de la société civile** (OSC) et le renforcement de la démocratie au Mali : faire-valoir, substituts ou contre-pouvoirs ?
- 7- la paix, la **sécurité**, la stabilité et le 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 des tragiques événements de 2012, la forme du Forum Multi Acteurs évolua et on a pu parler alors de « Forum de sortie de crise » et même de « Forum de combat ».

Après le grand forum national de cadrage de janvier 2013, qui connut un engouement sans précédent, quatre grandes thématiques furent dégagées :

- 1- Les élections ;
- 2- La réconciliation nationale ;
- 3- La sécurité ;
- 4- La relance économique.

Ces thématiques furent abordées avec la triple volonté de définir des pistes de propositions plus opérationnelles, porter ces propositions au plus haut niveau des instances dirigeantes, et

¹ Rappelons que le Forum multi- acteurs sur la gouvernance démocratique au Mali a été créé en juin 2008. L'objectif était de fournir un cadre d'échange et d'analyse des pratiques de gouvernance du pays. Le FMA est inscrit dans la composante 1 du « Projet Renforcement de la Gouvernance Démocratique au Mali ». A ce titre, il est placé sous le parrainage du Commissariat au Développement Institutionnel (CDI) avec le soutien financier du Service de Coopération et d'Action Cultuelle (SCAC) de l'Ambassade de France et l'appui méthodologique de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA).

délocaliser le FMA en organisant pour chaque thématique un forum local, en plus du forum national.

C'est ainsi que le thème des Elections fut abordé à Ségou puis à Bamako, celui de la Réconciliation nationale et de la Sécurité furent l'objet de deux FMA régionaux distincts à Mopti, celle de la Relance économique fût organisée à Keniéba dans la région de Kayes avant de faire l'objet d'un forum national à Bamako.

Les résultats de ce vaste « brainstorming » sont restitués dans cet ouvrage qui se présente en en deux tomes. La somme des réflexions et des propositions issues de ces sessions constitue désormais un bien commun qu'il s'agira de faire fructifier.

Puisse cet ouvrage pérenniser la richesse et entretenir le souffle constructif du Forum multi acteurs!

Ousmane SY, Ministre de la Décentralisation et de la Ville/ Président du Conseil de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA)

Le Forum multi-acteurs sur la gouvernance est une initiative de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) pour échanger, apprendre et construire. Il a été conçu comme un espace de mutualisation des expériences et d'élaboration des consensus sur des sujets cruciaux pour le futur. Il vise surtout à renouveler la conception et les modalités de la gouvernance publique, à travers l'organisation de débats inclusifs et prospectifs sur les grands défis de la Nation.

C'est à partir de l'examen des pratiques de gouvernance et de la richesse d'un débat libre qui se nourrit de regards croisés, que ce cadre tente de mobiliser le socle commun des valeurs pour construire des modes de régulation face aux défis locaux, nationaux et mondiaux de gouvernance. Le diagnostic partagé de la situation de la gouvernance est un diagnostic multifacettes, enrichi par la diversité des acteurs et l'expérience interculturelle et interdisciplinaire fondée sur l'échange.

A travers des propositions construites de façon consensuelle, au fil des séances thématiques et des ateliers régionaux, le Forum multi- acteurs au Mali a acquis une véritable capacité de mobilisation sociale. Il a aussi révélé une capacité d'évaluation des politiques publiques et d'analyse de la gouvernance dans ce pays. Plus que des indicateurs quantitatifs et figés de gouvernance, ce sont des espaces de dialogue comme le Forum multi-acteurs qui deviennent à la fois processus et outil d'analyse de la gouvernance.

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 se parlaient sans s'écouter alors qu'ils contribuent tous à l'action publique au Mali. En effet, les défis auxquels le Mali est confronté méritent à la fois de mobiliser l'ensemble des acteurs et de repenser les approches et les méthodes de la gestion publique. Car la gouvernance c'est essentiellement la gestion des affaires publiques et l'exercice du pouvoir avec le soutien et le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs.

Depuis son accession à l'indépendance, le Mali est confronté à une crise de gouvernance, qui est au cœur de la crise de son développement. Cette crise de gouvernance se manifeste dans plusieurs secteurs de la vie publique. C'est dans ce contexte que le Forum multi-acteurs a animé des séances de débats entre les divers d'acteurs concernés par chacune des thématiques.

En effet, la complexité et l'exigence de la demande sociale invite à interroger les modes de régulation et de gestion des affaires publiques à la travers la prise en compte de la diversité des intérêts, entre les membres de la communauté locale et entre les différentes échelles de territoire (local, régional, national et international.), et de construire, par des processus délibératifs légitimes, des réponses conformes aux valeurs partagées. L'enjeu de ces différentes séances, a consisté donc, à partir des situations concrètes (des expériences des acteurs) afin d'en interroger la réalité politico-institutionnelle, administrative, etc. en vue d'aboutir à des solutions consensuelles capables de susciter le changement des pratiques en matière de gouvernance.

Elisabeth DAU, Secrétariat permanent du Forum multi-acteurs

Des constats

La question de gouvernance est depuis plus d'une décennie une préoccupation majeure au Mali. Depuis 1991, le Mali a connu de grands changements institutionnels et a choisi de s'engager sur la voie des réformes pour asseoir la crédibilité de l'État et renforcer la gouvernance au niveau national et local, notamment à travers la mise en place en 2003 du Programme de Développement institutionnel (PDI).

Au-delà des avancées constatées (la décentralisation, la démocratisation, la modernisation de l'administration en cours), des déficiences persistent à plusieurs niveaux (dans l'administration centrale et déconcentrée, dans le processus électoral, dans la mobilisation et la gestion des ressources financières publiques, dans les relations entre les administrations publiques et les usagers, dans la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation).

La mise en œuvre de toutes ces réformes, la qualité de gestion publique et l'accès des populations aux services publics de base, ainsi que la délivrance globale des services publics, demeurent peu satisfaisants. La gestion publique est fragmentée entre des institutions cloisonnées. Elle est parfois écartelée, le plus souvent dédoublée, entre un discours convenu à l'intention des partenaires internationaux et la réalité des pratiques quotidiennes.

Une dynamique de réflexion

De ces constats a émergé une dynamique de réflexion sur la problématique de la gouvernance au Mali entre une pluralité d'acteurs maliens et internationaux, réunis en 2007 à l'occasion du colloque international « Entre tradition et modernité : quels projets de gouvernance pour l'Afrique ? », à l'initiative de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA), l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) et le Centre d'Expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA).

Ces discussions ont alors fait ressortir plusieurs idées-fortes :

- l'analyse de la gouvernance dans un pays doit permettre d'établir un lien entre les institutions et les sociétés ;
- la problématique des espaces de dialogue et de délibérations à construire, au niveau national et local, demande à être approfondie ;
- les initiatives sur la gouvernance ne peuvent seulement reposer sur l'implantation de modèles institutionnels extérieurs. Ils peuvent s'en inspirer, mais l'ancrage est essentiel;
- le renforcement de l'Etat de droit, qui est au centre de la question de la gouvernance, passe également par la simplification des procédures (état civil, foncier, entreprises, etc.) et donc par l'efficacité des administrations publiques ;
- la légitimité de l'autorité et des règles de désignation auprès des populations reposent en partie sur la satisfaction des attentes des usagers.

Il est aussi apparu que l'amélioration des pratiques de gouvernance vise des transformations profondes des références et des attitudes des acteurs. Cela appelle donc, de la part de tous les acteurs de l'espace public, une volonté et des capacités d'ouverture sur les autres, d'enracinement dans sa propre culture, pour l'enrichir d'apports extérieurs et d'initiatives propres, la remodeler selon les besoins du présent et les exigences du futur.

Le lancement d'un processus de refondation de l'action publique au Mali

Ce dialogue entre acteurs sur la gouvernance au Mali se voulait donc un moment ouvert sur une initiative à plus long terme, partagée entre tous les acteurs concernés, permettant les réflexions et les propositions nécessaires au lancement d'un véritable processus de refondation de l'action publique. Ainsi la nécessité de prolonger cette dynamique de réflexion dans le cadre du Mali, en animant une concertation entre les différents acteurs de la gouvernance a émergé. Reconnaissant que les réponses aux questions cruciales de gouvernance ne proviendront pas de l'application de recettes miracles qu'il suffirait de s'approprier, mais d'un processus d'examen minutieux des pratiques, de mise en commun d'expériences pouvant servir à la construction d'une volonté commune de changement et à une relocalisation optimale de la gouvernance conforme aux spécificités régionales et locales, il a été proposée la création de forums qui auraient principalement pour objectifs :

- 1. de faire un état des lieux des réformes conduites et des initiatives en cours au Mali dans le domaine de la gouvernance ;
- 2. de susciter un débat sur la problématique de la gouvernance au Mali à travers quatre thématiques : 1°) espace de dialogue ; 2°) mobilisation de la société civile ; 3°) évaluation des politiques publiques ; 4°) indicateurs de gouvernance ;
- 3. d'identifier quelques axes prioritaires et des pistes d'action pour faire progresser la gouvernance démocratique au Mali.

La création du Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali

C'est en ce sens que le Commissariat au Développement institutionnel (CDI), avec le soutien du Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France au Mali et l'appui méthodologique de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) ont contribué à la mise en place d'un Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali et ce, avec l'adhésion d'autres acteurs nationaux et internationaux qui ont tous exprimé leur volonté de contribuer à son émergence et à son développement.

Ce Forum multi-acteurs, en place depuis juin 2008, a été conçu comme un espace de dialogue, de réflexion, de confrontation d'idées, d'invention et d'apprentissage au sein d'un cadre non formel. Il est un lieu d'interpellation citoyenne et tend à susciter un large débat public. Son objectif est de dresser un diagnostic de la situation de gouvernance au Mali qui permettra d'identifier les leviers d'action sur lesquels chaque acteur de la gouvernance au Mali pourra s'appuyer pour changer les mentalités et les pratiques, et inventer une gouvernance enracinée au Mali. De ce Forum doit résulter un processus de changement engageant tous les acteurs qui jouent un rôle dans la gestion de la société et qui désirent y contribuer, par leur réflexion, leur expérience et leurs actions. Il s'inscrit donc dans un processus de long terme et sa valeur sera conférée par la légitimité qu'il tirera de la qualité de son travail et de la pertinence de ses propositions d'actions pour accompagner les réformes nécessaires au Mali. Le Forum multi-acteurs est ainsi constitué pour servir de cadre à l'émergence de cette volonté commune et suivre la mise en œuvre des actions de changement convenues dans le but d'inventer le mode de gouvernance dont le Mali a besoin.

Séance 1

L'accès aux services publics de base

La problématique de l'accès aux services publics de base au Mali

Cette première séance a pour objectif d'analyser la situation de la gouvernance en matière d'accès aux services publics de base au Mali, en mettant en débat les problématiques qu'elle soulève, pour parvenir à identifier tant les défaillances que les leviers d'action sur lesquels s'appuyer pour inventer des solutions propices à un changement positif des mentalités et des pratiques en la matière.

La problématique de l'accès aux services publics de base est très vaste. La notion de « services publics de base » est très hétérogène et difficile à circonscrire. Elle renvoie à une pluralité de secteurs aussi essentiels que : la santé, l'éducation, l'assainissement, l'approvisionnement en eau potable, la nutrition, l'énergie, le logement, les télécommunications, la justice, l'état-civil, etc. Les modes de délivrance et les acteurs qui en ont la charge sont variés.

En effet, pendant longtemps, les Etats centraux ont fourni principalement ces services publics de base, dans une tentative de consolider les indépendances nouvellement acquises par une approche interventionniste. L'Etat s'était donné des prérogatives considérables dans la production et la fourniture d'une large gamme de biens et de services. Les réformes publiques rendues nécessaires par l'inefficacité des modes de délivrance de ces services et soutenues par les changements de paradigme politique intervenus dans les années 1980, ont créé un mouvement de transferts de compétences depuis le secteur public central vers d'autres niveaux de gouvernance des secteurs publics, privés et associatifs.

Aujourd'hui, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) soulignent que le défi majeur du développement est le bien-être des populations, pour autant, la situation se dégrade alors que les acteurs sont nombreux à intervenir. L'accessibilité pour le plus grand nombre aux services de santé, d'éducation, de transport, de télécommunication, d'assainissement, etc., à des conditions de prix compatibles avec le niveau de vie des populations et avec la nécessité de gérer l'environnement, reste une exigence de stabilité politique et un facteur de participation citoyenne à la gestion des affaires publiques, un facteur d'intégration à la nation.

Le défi repose donc dans la capacité des acteurs de la gouvernance, notamment locaux, à offrir un accès aux services publics de base en niveau et en qualité satisfaisants.

Les principes de Yaoundé

Ces défis et enjeux ont été abordés par les différentes catégories d'acteurs africains et non africains réunis à Yaoundé, en décembre 2003, à l'occasion d'AFRICITES 3 qui avait pour thème central : « La délivrance de services de base ». Au cours de cette rencontre, des conditions d'amélioration de la gouvernance dans la délivrance de services publics de base ont été systématisées en six grands principes :

- l'enracinement : le service public doit correspondre aux habitudes culturelles, ou encore au niveau technique et financier des populations ;
- la coopération : la délivrance de services publics doit relever d'une coproduction de tous les acteurs ;

- l'inclusivité : l'accès aux services de base pour l'ensemble de la population est une exigence éthique et républicaine ;
- l'ingénierie institutionnelle : les structures doivent être construites conformément à leur vocation ;
- l'agrégation : il est nécessaire de concilier la diversité et l'unité ;
- le développement des ressources humaines : les capacités locales doivent être à la hauteur des missions confiées.

La dimension gouvernance en matière d'accès aux services publics de base

Les politiques de décentralisation conduites dans les différents pays ont un projet politique : la refondation de l'Etat sur des bases plus inclusives, plus démocratiques. Et dans un contexte de tension continue entre une offre en services publics essentiels et une demande sociale de plus en plus complexe et exigeante, le débat sur l'accès aux services publics de base interroge les modes de régulation. Ceux-ci doivent être capables de prendre en compte la diversité des intérêts, entre les membres de la communauté locale et entre les différents niveaux de territoire (local, régional, national, etc.), et de construire, par des processus délibératifs légitimes, des réponses conformes aux valeurs partagées. Par ailleurs, il y a un lien étroit et réciproque entre la légitimité de l'action publique locale (agir pour des objectifs jugés pertinents par la population) et son efficacité (obtenir des résultats). Mais ce souci de gérer avec efficacité des ressources publiques de plus en plus rares doit être nécessairement en écho avec une égale exigence de construction collective d'un système de valeurs, de structures et de modes de faire fondés sur les principes d'équité, d'éthique, d'inclusivité et de responsabilité, ce qui, globalement, pose une problématique de « gouvernance des services publics de base ».

L'accès aux services publics de base, pour être efficace et inclusif, doit ainsi reposer sur des modes de régulation capables de concilier l'unité et la diversité, d'articuler les différents échelons de territoire. Pour autant, en dépit de la vision idyllique qui en est faite, le local ne constitue pas de facto un niveau de gouvernance simple, facilement maîtrisable et systématiquement efficace. Le local n'est pas « simple » car il est non seulement l'espace dans lequel les acteurs locaux entrent dans des alliances ou des conflits d'intérêts complexes. Il est aussi l'espace sur lequel se projette, avec de multiples diffractions, toute la complexité du monde, qui subit les effets de décisions, d'actions venues d'ailleurs, hors de portée du pouvoir local. Il en résulte que le local n'est pas non plus particulièrement maîtrisable et efficace. Nombre de problèmes ont une ampleur ou une portée qui vont bien au delà de l'échelle locale ; l'importance des moyens (financiers ou humains) à mettre en œuvre pour y répondre exige souvent une intervention à une échelle plus vaste.

La gouvernance, comprise ici comme l'ensemble des processus mis en œuvre pour gérer les interfaces entre les acteurs, les territoires, les ressources, dans leurs dimensions à la fois politique, économique, sociale et environnementale, s'ouvre alors sur un certain nombre de défis pour la construction de l'Etat en Afrique :

a) comment repenser les services sociaux de base dans la perspective de promouvoir l'intégration ainsi qu'un fort sentiment d'appartenance et de confiance envers l'État, dans un contexte où les structures institutionnelles existantes, encore largement induites du modèle d'Etat postcolonial, sont inadéquates, et sont génératrices de crise sociale et politique et de violence ?

- **b)** quels partenariats (et avec quels types d'acteurs ?) sont-ils susceptibles d'améliorer l'efficacité dans la prise en charge de la délivrance des services publics de base ?
- c) comment institutionnaliser des mécanismes et des processus sociaux permettant à tout un chacun de devenir des citoyens à part entière ?
- d) comment répondre à une demande sociale de plus en plus complexe et exigeante, pour un pays confronté à la rareté des ressources ?
- e) comment articuler les territoires et surtout les différents échelons de gouvernance dans un contexte où les processus de décentralisation poussent plutôt à l'émiettement du territoire et à l'émergence de collectivités autonomes ?
- f) enfin, comment se déclinent les rôles et responsabilités des différents acteurs aux plans économique, social, politique et environnemental ?

EXPERIENCE DES ACTEURS SUR LA DELIVRANCE DES SERVICES PUBLICS DE BASE EN COMMUNE VI DU DISCTRICT DE BAMAKO : DOMAINE DE L'ASSAINISSEMENT²

Néné KONATE TRAORE, Médiatrice de l'Alliance malienne pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA – Mali)

L'initiative sur la délivrance des services publics de base est un thème de réflexion sur l'efficacité de l'action publique locale qui tire son origine de la Conférence de Yaoundé en décembre 2003 à l'occasion d'Africités 3. Au cours de cette rencontre, différentes catégories d'acteurs africains et non africains ont réfléchi sur les conditions d'amélioration de la gouvernance dans la délivrance des services publics dans différents domaines : eau, assainissement, énergie, organisation de marchés, éducation, sécurité, culture, gestion des déchets, voirie, santé.

Dans la vision de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, l'élan de réconciliation entre les institutions et la société devait se traduire par une plus grande offre de services publics sur la base de la proximité. Ceci devrait contribuer à asseoir une gouvernance légitime et à améliorer sensiblement les conditions de vie de chaque citoyen. C'est dans cette logique que l'Alliance décida de faciliter des processus de réflexion sur cette initiative dans plusieurs pays de la région Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Bénin, Mali, Niger, Togo)

1) Méthodologie

Pour recueillir des expériences par rapport à la délivrance des services publics, l'Alliance a cherché à couvrir une ville ou une commune d'une certaine importance démographique et d'un certain dynamisme dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance. Ainsi, un partenariat avec la Commune VI du District de Bamako a été conclu pour recueillir et analyser des témoignages sur les expériences en lien avec la délivrance des services publics de base dans la commune.

La méthode de travail de l'Alliance, basée sur le triptyque : Réflexion – Action – Réflexion, a servi à collecter et à analyser les paroles auprès de porteurs d'expériences engagés dans l'action. En commune VI du district de Bamako, ces porteurs d'expériences ont concerné : les représentants des services techniques suivants : SACPN, BUPE, DSUVA, Service d'hygiène, les élus de la commune , les opérateurs privés dans l'assainissement (GIE d'assainissement), les représentants des populations organisées autour de l'assainissement , certains partenaires financiers et techniques (DED, SNV) qui contribuent à l'amélioration des services d'assainissement, les ONG et bureaux d'étude qui interviennent au sein de la commune.

D'un point de vue général, les thèmes abordés par les acteurs ont porté sur :

- la planification communale et le suivi-évaluation dans le domaine de l'assainissement ;
- la répartition des tâches entre les différents acteurs institutionnels dans le domaine de l'assainissement;
- les tâches des services techniques au niveau de la Mairie;
- les activités des comités de salubrité dans la commune (journées de salubrité etc.) ;
- les activités des GIE d'assainissement et leur rôle dans la sensibilisation des populations

² Contribution extraite du « Document de référence sur la délivrance des service sociaux de base en Commune VI du District de Bamako », ARGA-Mali, septembre 2008,

- La réalisation de nouvelles infrastructures d'assainissement comme les toilettes ECOSAN, ou encore, le réseau mini-égout;
- des initiatives d'amélioration de la collaboration entre les acteurs publics et privés, comme par exemple le comité de gestion et de valorisation des déchets, les nouveaux contrats de pré- collecte entre la Mairie et les GIE;
- des initiatives de valorisation des déchets solides et liquides (centre de transformation) etc.

De l'analyse des informations collectées

A la suite de la collecte des paroles, l'outil DESMODO, également appelé cartographie conceptuelle, a permis de faire la synthèse des fiches d'expériences et d'en tirer toute la substance afin d'élaborer un document de référence.

Ce document de référence présente les résultats de cette étude autour de trois points concernant la délivrance des services publics de base, à savoir : 1) le cadre institutionnel, 2) l'implication citoyenne/le partenariat multi-acteur et 3) les ressources financières. Ces trois domaines reflètent des préoccupations courantes dans les échanges des acteurs concernant l'assainissement municipal, c'est donc pour faciliter les discussions sur les mesures à prendre qu'ils ont été choisis comme domaines pour la présentation de l'étude. Le lien avec les 6 principes de gouvernance formulés à Yaoundé sera établi en conclusion.

2) La problématique de l'assainissement en Commune VI

A l'instar des autres communes urbaines, le mauvais état d'assainissement est un obstacle majeur pour un cadre de vie agréable et un bon état de santé des populations. Les pratiques de gestion des déchets urbains constatées en commune VI contredisent les principes de protection de l'environnement. Ces pratiques ont un impact désastreux pour la santé des populations et compromettent les perspectives d'un développement urbain durable.

Les déchets liquides, solides et gazeux produits par les acteurs économiques, les acteurs socio sanitaires et les populations constituent les principales sources de pollution et de maladies. La situation devient de plus en plus critique à cause d'une augmentation exponentielle du volume des déchets due à la concentration humaine et au changement des modes de consommation. A cause des difficultés à maîtriser la croissance urbaine et de la faiblesse des moyens financiers et matériels, les services techniques et les municipalités de Bamako ont de plus en plus de peine à offrir un service approprié.

Les conséquences de cette mauvaise gestion des déchets s'observent à travers la multiplication des dépôts anarchiques, la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines par les eaux usées et les boues de vidange déversées de manière anarchique, la pollution de l'atmosphère, l'augmentation du taux des maladies liées au manque d'hygiène et d'assainissement. Signalons que les récupérateurs d'objets sur les tas d'ordures sont les plus exposés à ces maladies.

De 2000 à 2007, le nombre de GIE est passé de 9 à 27. Ces GIE assurent le ramassage des ordures dans environ 43 % des concessions de la commune. Ces GIE déposent les ordures ménagères collectées dans les dépôts de transit officiels qui sont en nombre insuffisant (8) dont certains en voie de disparition. Certaines familles déposent elles-mêmes leurs ordures sur les dépôts de transit. L'insuffisance du nombre de dépôts de transit fait que les dépôts anarchiques sont assez nombreux (38 environ). La plupart des poubelles utilisées par les

ménages ne sont pas appropriées. Seulement 11,5 % des ménages utilisent des poubelles couvertes pour le conditionnement de leurs ordures et près de 27 % n'ont pas de poubelles.³ Des pratiques inciviques, telles que la mise en tas des ordures à l'intérieur ou l'extérieur des concessions, le rejet des ordures dans des lots non bâtis ou dans les marigots, sont aussi signalées dans la commune.

La capacité de collecte et de mise en décharge des déchets ménagers de la DSUVA (Direction des Services Urbains de Voirie et de l'Assainissement) est de 950 m³ d'ordures par semaine sur une production hebdomadaire de 4 280 m³. 4

La collecte ne peut se faire de manière efficace que si une décharge finale existe pour évacuer de manière appropriée les déchets solides. Cependant, une telle décharge n'existe pas à Bamako. Ainsi, les efforts réalisés par les acteurs locaux pour évacuer les déchets en dehors des zones urbaines ne sont en fait qu'un déplacement du problème des déchets.

La Commune VI dispose néanmoins d'un atout considérable, parce qu'il existe dans la commune deux centres de compostage des ordures ménagères, qui visent à valoriser les ordures ménagères pour l'agriculture et peuvent contribuer à réduire la quantité de déchets qui sont à évacuer vers la décharge finale. Cependant, ces centres fonctionnent avec beaucoup de difficultés.

Concernant la gestion des eaux usées, le mode d'évacuation le plus répandu est la gestion individuelle par les ménages. Ce mode n'est cependant pas approprié dans tous les quartiers, notamment dans les quartiers avec un sol rocheux qui rend difficile la construction de puisards, et dans les quartiers à forte densité, où les puisards sont souvent insuffisants pour accueillir la totalité des eaux usées d'une concession. Un réseau mini-égout a été réalisé en Commune VI, ce qui représente un autre atout pour l'assainissement du quartier de Sogoniko. Dans le cadre de ce projet, 1450 mètres de rues ont été pavées, ce qui contribue également à l'évacuation des eaux de pluie et à un cadre de vie agréable.

Les boues de vidange sont évacuées par des opérateurs privés en Commune VI. Il existe une station de traitement des boues de vidange située à 17 km de la commune, mais elle est peu fonctionnelle.

3) Cadre général d'analyse du secteur de l'assainissement

3.1.Le Dispositif institutionnel du secteur de l'assainissement

Constats / Diagnostics concernant le dispositif institutionnel

Au niveau national, plusieurs Ministères sont chargés des questions de l'assainissement en raison de son caractère transversal.

Le Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement exerce, entre autres, les attributions suivantes :

• l'amélioration du cadre de vie des populations ;

République du Mali/ Banque Mondiale 2002 : Stratégie de gestion des déchets solides à Bamako.

³ Source : Mairie Commune VI 2006: Ouvrages/équipements d'assainissement individuel et collectif, en Commune VI du District de Bamako. Données quantitatives,

⁴ Source: DSUVA 2007: Rapport des activités du 4e trimestre 2007;

- l'élaboration et la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir ou à réduire les risques écologiques;
- la prévention, la réduction ou la suppression des pollutions et nuisances ;
- la préparation et le contrôle de la mise en œuvre des mesures d'assainissement du milieu ;
- l'information et la formation des citoyens dans le domaine de l'environnement.

La Direction Nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et des Nuisances a pour mission de coordonner la Politique Nationale de l'Assainissement et de veiller au respect de la réglementation en vigueur.

Le Ministère de la Santé est responsable, entre autres, des actions ci-après :

- la promotion de la santé pour tous ;
- l'éducation sanitaire des populations ;
- la prévention et la lutte contre les grandes endémies et les maladies constituant des problèmes de santé publique ;

Au sein du Ministère de la Santé, la Direction Nationale de la Santé, selon l'ordonnance n° 01 – 020/P- RM du 20 Mars 2001, a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale en matière de santé, d'hygiène publique et de salubrité.

Le Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales assure :

- la coordination et le contrôle de l'action des représentants de l'Etat ;
- la mise en œuvre et le suivi de la politique de décentralisation ;
- la gestion des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Le Ministère intervient par l'intermédiaire de la Direction nationale des Collectivités territoriales, créée par ordonnance N0 99- 003/P-RM du 31 mars 1999, dont la mission fondamentale est l'élaboration des éléments de la politique nationale de décentralisation.

Les Ministères de l'énergie, des Mines et de l'Eau ainsi que le Ministère de l'Equipement et des Transports ont également des compétences liées à l'assainissement.

De l'analyse des différentes missions des départements, il apparaît que ce sont surtout les Ministères de l'Environnement et de l'Assainissement et celui de la Santé qui jouent des rôles clés dans la délivrance des services publics en matière d'hygiène et d'assainissement. Cependant dans la mise en œuvre de la politique d'assainissement et des différentes stratégies un certain nombre de contraintes sont identifiées :

- le chevauchement de responsabilités, conduisant à un flou institutionnel et des conflits de compétences entre les représentants de l'Etat ;
- les cabinets Ministériels et les Directions Centrales ne disposent pas suffisamment de ressources humaines, matérielles et logistiques pour assurer leurs missions ;
- l'absence de cadre de concertation permanent pour traiter les questions transversales du secteur de l'assainissement

L'Assemblée nationale, le Haut Conseil des Collectivités et le Conseil économique, social et culturel ont un rôle consultatif en se prononçant sur les questions d'assainissement.

Malgré les compétences de ces institutions au niveau national, certains acteurs considèrent que « l'Etat est incapable de répondre aux besoins d'assainissement ». Dans le contexte de la décentralisation, l'assainissement est une des compétences transférées aux Communes. La

commune assure le rôle de coordination et de régulation de l'intervention des multiples acteurs dans le cadre de l'assainissement.

Le Conseil communal est l'organe qui délibère sur la politique communale en matière d'hygiène et d'assainissement. La Commission Développement - Assainissement - Voirie et Sécurité prépare les décisions du Conseil communal et détermine les actions et investissements d'assainissement à prendre en compte dans le budget communal.

Le Bureau communal qui se compose de 5 conseillers municipaux est chargé de l'exécution des décisions prises par le Conseil communal. Au sein du Bureau communal, le 3eme Adjoint assure la mise en œuvre et le suivi des actions d'assainissement sur toute l'étendue de la Commune VI. Il rend compte au Bureau communal et à la Commission Assainissement.

La Commune VI a réalisé une étude dans 10% des ménages par rapport à l'état d'assainissement, ainsi il existe des données de base fiables pour la planification des activités d'assainissement. Sur cette base, un plan quinquennal pour les actions d'assainissement a été élaboré de façon participative au sein de la Commune VI. Par contre, il n'existe pas de planification annuelle par le Conseil communal comme base d'un budget détaillé d'assainissement.

Un problème criant en Commune VI comme dans les autres communes de Bamako est la faible disponibilité de dépôts de transit d'ordures. Les dix quartiers de la Commune VI se partagent huit dépôts de transit, la tendance est en baisse. Cette insuffisance des dépôts de transit s'explique par l'occupation des espaces comme terrains à usage d'habitation. Soit les autorités municipales omettent de réserver des espaces pour des dépôts de transit dans les plans de lotissement, soit les plans d'aménagement ne sont pas respectés par les autorités municipales. Dans ce contexte, il a aussi été mentionné que l'alternance des équipes municipales n'assure pas une gestion rationnelle et continue des sites prévus pour les dépôts de transit.

Les Directions nationales chargées des questions d'assainissement, mentionnées ci-dessus, sont représentées dans la commune à travers les services techniques déconcentrés comme le Service d'Assainissement du Contrôle de la Pollution et des Nuisances (SACPN) et la Brigade d'Hygiène (BH).

Le SACPN, service déconcentré de la Direction Nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et des Nuisances, est chargé de la mise en œuvre de la politique nationale de l'assainissement au niveau communal.

La Brigade d'hygiène, service déconcentré de la Direction Nationale de la Santé, est chargée de l'application des normes d'hygiène dans la commune. Avec ce service, il existe une structure technique chargée de la gestion des déchets biomédicaux. Ainsi, les structures socio sanitaires prennent en compte la problématique de la gestion des déchets biomédicaux dans le processus de planification des activités de santé. Le service d'hygiène collabore avec les autres services techniques au niveau de la Mairie. La police nationale appuie les services techniques pour veiller au respect des textes.

Par contre, les ressources humaines, matérielles et financières des services techniques au niveau de la Mairie sont insuffisantes pour assurer les contrôles. Les conseillers municipaux ne contribuent pas non plus à veiller au respect des règles d'assainissement en intervenant en

faveur des chefs de famille interpellés par les services d'hygiène pour des mauvaises pratiques d'hygiène pour éviter le paiement d'amendes.

Ces services étatiques sont complétés au niveau de la Commune VI par des services techniques de la Mairie du District de Bamako.

La DSUVA est chargée d'enlever les ordures aux dépôts de transit et de les évacuer à la décharge finale. Elle a dans chaque commune un délégué pour l'organisation des opérations d'évacuation. Face à l'insuffisance de dépôts de transit aménagés, la voirie a mis à la disposition des ramasseurs d'ordures des bennes tasseuses à la place des dépôts de transit. Par ailleurs, il est signalé une faible communication entre la Mairie de la Commune et la Voirie.

La Brigade urbaine de Protection de l'environnement est chargée de la mise en œuvre des textes relatifs à la protection de l'environnement: par exemple, le dépotage anarchique des ordures, l'occupation anarchique des espaces publics, etc.

La Commune VI est incapable d'assurer à elle seule la gestion des ordures ménagères. Ainsi, depuis les années 1990, elle a délégué certaines de ces compétences au secteur privé qui intervient dans la collecte, la récupération et la valorisation des ordures ménagères. Il existe environ 27 GIE en Commune VI qui assurent la pré-collecte des ordures ménagères sur autorisation de la Mairie.

La répartition territoriale entre les GIE de ramassage d'ordures a été clarifiée et matérialisée sur des cartes, et la commune a adopté un cahier de charges pour la réglementation des interventions des acteurs de la filière de pré-collecte des ordures ménagères. Pour faciliter le suivi des acteurs de pré-collecte, la Mairie a inscrit des indicateurs de performance dans ce cahier de charges.

Le suivi des GIE est assuré par le Service de l'Assainissement, du Contrôle des Pollutions et des Nuisances (SACPN) et le délégué de la DSUVA. Néanmoins, certains GIE ne respectent pas les dispositions du contrat et du cahier de charge. De la part des GIE, une insuffisance de l'appui des autorités communales dans leur suivi et leur accompagnement est à signaler.

3.2. Enjeux concernant le dispositif institutionnel

- les élus communaux doivent concevoir et gérer un schéma technique, financier et organisationnel global et cohérent pour une gestion durable de la filière des déchets solides et liquides et la valorisation des déchets;
- l'implication de la commune pour la création d'un cadre réglementaire doit favoriser une meilleure gestion des boues de vidange ;
- la promotion des programmes de développement basée sur la durabilité, la responsabilité et l'équité ;
- la nécessité d'instaurer une cohérence dans les actions des différents acteurs intervenants dans le domaine de l'assainissement et stimuler des synergies entre les actions locales de développement;
- l'application de textes réglementant l'hygiène publique ;
- la nécessité de mettre en place une structure de gestion du réseau mini égout ;
- la facilitation de l'accès des GIE aux crédits pour améliorer la qualité des services.

4) L'implication citoyenne et les partenariats multi- acteurs

4.1. Constats et diagnostics concernant les partenariats multi-acteurs

Des acteurs de l'assainissement

Les problèmes d'hygiène et d'assainissement sont traités par différents acteurs qui appartiennent aux secteurs publics et privés. La collectivité est le premier responsable de l'assainissement, mais d'autres acteurs comme l'Etat, la Mairie du District, les GIE, les bureaux d'études, les ONG, etc., interviennent dans la gestion des déchets. A ceci, il faut ajouter les habitants qui sont les premiers concernés en ce qui concerne le traitement primaire des déchets. Plusieurs initiatives et actions ont été entreprises : élaboration de plans pour la gestion des déchets solides et liquides, organisation de journées de salubrité, curage des caniveaux à l'approche de l'hivernage et la promotion des moustiquaires imprégnées qui ont amélioré le cadre de vie de la population. Les actions des différents acteurs ne sont cependant pas toujours coordonnées, et ont souvent un caractère ponctuel avec des effets limités.

Face à l'incapacité des autorités municipales à gérer les multiples problèmes autour de la gestion des ordures ménagères, des petites entreprendre privées ont complètement pris en charge ce service sur autorisation de la Mairie.

Le District de Bamako a encouragé depuis 1991 l'organisation de jeunes diplômés en groupement d'intérêt économique et l'implication de ces nouveaux acteurs pour la gestion des déchets a permis d'étendre le service à une grande partie de la population. C'est ainsi qu'environ cinquante quatre acteurs rendent des services de pré-collecte des ordures ménagères. La commune est précurseur avec son initiative de clarifier, dans le cadre d'un processus participatif, les rôles et les responsabilités des acteurs privés dans la pré-collecte par un contrat et un cahier de charges dont le respect est suivi par les services techniques (SACPN et DSUVA).

Vingt sept GIE disposent d'un contrat avec la Mairie de la Commune VI. Un exemple est le GIE Sanya Magnambougou qui couvre un nombre de 2080 concessions dans le quartier de Magnambougou, avec une production moyenne d'environ 48 kg de déchets par concession et par jour.⁵

La plupart des GIE ramassent les ordures de porte en porte trois fois par semaine et les acheminent au dépôt de transit. Les GIE de la commune VI ont créé environ 144 emplois. Par contre, il a été mentionné que la plupart des GIE est plus intéressée au profit qu'à un système de gestion durable de l'environnement.

Les GIE ont cependant des difficultés à fournir un service de qualité à toute la population de la commune pour les raisons suivantes :

- l'incapacité de la Mairie de pouvoir indiquer un dépôt de transit à chaque GIE pour déposer les déchets afin que la DSUVA les évacue;
- le manque d'entretien des équipements de ramassage des ordures par la plupart des GIE ;
- la faible compétence des GIE à mieux gérer les entreprises de ramassage des ordures qui de surcroît manquent d'esprit d'innovation ;
- le faible taux d'abonnement aux GIE et de surcroît le faible recouvrement des frais de ramassage d'ordures.

_

⁵ République du Mali/ Banque Mondiale 2002 : Stratégie de gestion des déchets solides à Bamako.

En plus des services de ramassage des ordures, certains GIE organisent des causeries-débats avec les ménages sur l'importance du conditionnement des déchets dans les poubelles. Ils ont intérêt à changer certaines pratiques au niveau des ménages concernant le conditionnement des déchets car, par exemple, la trop grande quantité de poussière dans les poubelles ne facilite pas le transport des déchets. Des concours de propreté organisés par les GIE, analysent les attitudes et modes de gestion des déchets et récompensent les ménages modèles (octroi de moustiquaires, de poubelles, etc.). Pour faciliter un meilleur conditionnement des déchets et inciter les ménages à s'abonner au service de ramassage des ordures, certains GIE organisent des opérations de vente de poubelles à crédit et des appuis à la réparation des anciennes poubelles. Toutefois, les GIE rencontrent d'énormes difficultés pour instaurer et maintenir le système de tri des ordures à la source par les ménages.

En raison du fait que l'assainissement n'est pas assuré par la seule disponibilité d'un service de ramassage d'ordures et à cause des difficultés qu'éprouve la Mairie pour réaliser des infrastructures d'assainissement, la population s'est engagée à contribuer activement à l'assainissement de la commune.

Les initiatives de certains GIE ont encouragé des femmes à s'organiser pour prendre à bras le corps la salubrité de leur environnement immédiat (le cas de l'Association des femmes de Faladiè SEMA). Les femmes sont souvent au devant des actions d'assainissement parce que des considérations culturelles et religieuses placent la femme au centre de la problématique des questions d'hygiène/assainissement. Cette perspective réduit souvent l'implication et la responsabilité des chefs de famille pour l'assainissement. Le défi est ainsi d'impliquer toute la population dans les activités d'assainissement. Divers regroupements (collectifs de femmes, de jeunes) sont impliqués dans la sensibilisation et la mobilisation des populations pour l'assainissement. Au niveau de chaque quartier, sous l'impulsion des autorités communales, les populations se sont organisées en comités de salubrité, regroupés au sein d'une coordination communale qui a été formalisée par les autorités municipales en 2003. Ces comités organisent depuis 2005 une journée mensuelle de salubrité (nettoyage des lieux publics, curage des caniveaux, etc.). Les services techniques participent à ces journées de salubrité organisées par les comités de salubrité. En plus des opérations de nettoyage, les comités de salubrité règlent les conflits nés de la cohabitation pour la gestion des déchets solides et liquides. L'implication des chefs de quartiers dans ces comités de salubrité favorise la mobilisation des populations dans les opérations d'assainissement.

S'agissant de la gestion des déchets solides, les populations, nostalgiques des « bons vieux temps propres» s'investissent dans le balayage quotidien de la devanture de leurs concessions et des lieux publics à travers les journées de salubrité qu'organisent mensuellement les comités de salubrité. De plus, les habitants sont les premiers concernés en ce qui concerne le tri des déchets à la source.

En ce qui concerne les déchets liquides, les populations reconnaissent que l'assainissement individuel des eaux usées est inapproprié, raison pour laquelle les ménages ont été fortement impliqués dans le processus de réalisation des réseaux de mini égouts dans le cadre du projet de lutte contre le paludisme initié par le District de Bamako.

Il s'est avéré que l'implication des organisations communautaires de base peut suppléer le manque de moyens des administrations locales, nationales et régionales. Ainsi, des projets de dallage des rues, de réalisation de mini-égouts, etc., ont été initiés par les organisations des populations. Néanmoins, ces regroupements sont parfois confrontés au manque de ressources

pour la réalisation de ces initiatives novatrices. La contribution financière des ménages à la réalisation des ouvrages est souvent faible, cela étant dû en partie à leur état de pauvreté.

Certains opérateurs privés contribuent à ces initiatives. Ainsi, l'opérateur de Spiros Diabeso Sanya a initié une station de traitement des boues de vidange. Cette station n'est cependant pas encore approvisionnée en boues de vidange à cause de nombreux problèmes relatifs au dispositif organisationnel. Les maraîchers jouent également un rôle important dans le recyclage des ordures biodégradables.

Quant aux ONG et bureaux d'études, elles interviennent dans les domaines de la réalisation des ouvrages d'assainissement, de la formation, de l'animation et de la sensibilisation.

Du partenariat multi-acteurs

La Commune VI est particulièrement avancée dans la mise en place de cadres de concertation entre tous les acteurs mentionnés ci-haut

Tenant compte de la multiplicité et de l'engagement des acteurs dans les activités d'assainissement et dans le souci d'une meilleure coordination, la Mairie de la Commune VI en partenariat avec le cabinet d'études Keita Kala Saba, a créé depuis 2000 le Comité de gestion et de valorisation des déchets (COGEVAD), rattaché au Bureau communal.

Des idées novatrices concernant la valorisation des déchets introduites dans le cadre de la plateforme communale par le CEK Kala Saba (création de centre de transformation des déchets solides et liquides, installation de toilettes écologiques, etc.) ont constitué des facteurs de motivation pour les acteurs de l'assainissement. La gestion des centres de transformation des ordures ménagères s'inscrit aussi dans le partenariat public-privé, car un contrat a été signé entre le GIE Nieta et la Mairie pour assurer la gestion du centre de compostage à Missabougou.

Ces initiatives conduisent à la production de fertilisants agricole à moindre coût pour l'enrichissement de la qualité des terres cultivables notamment pour le maraîchage. Il a été constaté que l'animation par le COGEVAD a beaucoup permis d'atténuer les réticences liées aux considérations socioculturelles autour de l'utilisation des fertilisants à partir des toilettes écologiques.

Ce cadre de concertation ouvert à tous les acteurs de l'assainissement a reçu l'accord de financement de plusieurs partenaires techniques et financiers. Ce qui lui a permis d'initier des actions dans divers domaines. Aussi, depuis la création du COGEVAD, 9 dépôts anarchiques ont été supprimés dans la commune. Des acteurs ont affirmé également que le partenariat public privé a eu un effet positif dans le nettoyage des voies publiques.

Une initiative de suivi-évaluation participatif de la décentralisation menée dans la commune a aussi contribué à trouver des solutions aux questions d'assainissement. Le groupe de travail sur l'assainissement a mis l'accent sur la réalisation d'activités plutôt que sur le suivi des activités de la commune.

Cependant, il a été constaté qu'il devient de plus en plus difficile de trouver des personnes ressources disponibles pour un engagement bénévole à long terme. En outre, les acteurs considèrent que le Conseil communal ne s'implique pas assez dans les activités d'assainissement du cadre de concertation COGEVAD.

Il existe également un cadre de coordination entre les acteurs privés. Depuis 1993, les GIE intervenant dans la Commune VI se sont organisés en coordination (CISAPE) qui défend les intérêts de ses membres et organise des activités de renforcement des capacités à leur profit. Au niveau national, il existe la Coordination entre acteurs privés de l'eau et de l'assainissement (CAPEA). Un accord de collaboration lie la CAPEA et l'entreprise Diaka distribution pour la fourniture d'équipements et la formation des acteurs privés. Cependant, il est malheureux de signaler que les activités de la CAPEA reçoivent un faible appui de la Mairie.

Malheureusement, un des groupes d'acteurs le plus exposé aux risques de santé causés par les déchets, ne dispose pas de cadre organisé qui lui permette de défendre ses intérêts : les récupérateurs des déchets.

Au niveau du District de Bamako, la SNV, dans le cadre de son programme d'appui au développement urbain, a incité les acteurs à mettre en place une plate forme de réflexion sur l'amélioration du cadre de vie. Cette plateforme s'est constituée avec d'autres plates-formes dans la Coalition de lutte contre la pauvreté en milieu urbain (CPMU). Les membres des plates-formes sont des organisations non gouvernementales, associations, services techniques. Cette coalition a contribué fortement au renforcement des capacités des acteurs à travers des échanges d'expériences entre les acteurs, la capitalisation de cas de succès concernant l'assainissement et l'organisation de séances de formation.

4.2. Enjeux concernant les partenariats multi-acteurs

De l'analyse des paroles des acteurs se dégagent deux questions majeures :

- Quelles sont les mesures appropriées pour lever les contraintes /blocages qui entravent le changement positif de comportement ?
- Quelles stratégies faut-il développer pour valoriser les pratiques novatrices génératrices de revenus ?

Les autorités en charge des questions d'assainissement devraient concilier l'application des sanctions légales et réglementaires aux pratiques socio culturelles des populations.

Il faudrait également rompre le cercle vicieux entre le manque de ressources de la Mairie et les réticences de la population à investir dans l'assainissement. A ce titre, l'harmonisation dans la planification des interventions de la population et celles des autorités communales contribuera à lutter efficacement contre l'insalubrité et l'amélioration du cadre de vie.

Les chefs de famille doivent prendre conscience que l'assainissement n'est pas une activité exclusive aux femmes et que la gestion des ordures est partie intégrante de leurs responsabilités au sein de la famille (acquisition de poubelles, paiement des frais de ramassage des ordures, etc.). Par ailleurs, les initiatives locales doivent aller dans le sens de la mobilisation du voisinage et l'adoption de mesures visant à pérenniser les bonnes pratiques relatives au conditionnement des déchets domestiques.

Dans le cadre de la valorisation des déchets organiques, il est question de :

 promouvoir des programmes de développement basés sur la durabilité, la responsabilité et l'équité visant à instaurer une synergie d'action entre la gestion des déchets et l'amélioration de la production agricole;

- faire du traitement des boues de vidange un véritable moyen de lutte contre les maladies diarrhéiques et microbiennes ;
- assurer une meilleure maîtrise de la collecte primaire des ordures ménagères par les groupements d'intérêt économique;
- trouver des solutions alternatives et durables aux problèmes d'assainissement des déchets

L'adéquation entre les besoins d'habitation et la disponibilité d'espace pour les dépôts de transit permettrait également une meilleure gestion des déchets.

5) Les ressources financières

Les services de base ne se délivrent malheureusement pas sans coûts, ce qui interpelle tous les acteurs concernés par la délivrance des services de base à s'occuper de la question des ressources financières nécessaires pour la disponibilité de ces services. Le manque de moyens se fait, à en croire les témoignages des acteurs de l'assainissement en Commune VI, particulièrement sentir dans le domaine de l'assainissement qui demande des investissements importants comme la construction de caniveaux, collecteurs, stations d'épuration, dépôts de transit, etc.

5.1. Constats concernant les ressources financières

Concernant le ramassage des ordures ménagères, le principe du paiement du service par les producteurs des déchets, donc les ménages, est largement accepté. Les ménages conditionnent leurs déchets et paient les frais de ramassage des ordures aux GIE d'assainissement qui sont seuls responsables du recouvrement des frais de prestation. Ces tarifs peuvent se situer, selon le cahier de charges entre les GIE et la mairie, entre 750F et 3000F. Les GIE de la commune réalisent ainsi des recettes qui leur ont permis de créer 144 emplois.

Cependant, un problème soulevé fréquemment est le faible taux de recouvrement des frais de ramassage d'ordures. De ceci résulte les faibles capacités financières et matérielles des GIE (équipements vétustes etc.) qui entravent une délivrance correcte de leurs services de ramassage d'ordures. Un autre désavantage a été remarqué par les acteurs de la commune : les frais de ramassage d'ordures ne sont pas basés sur un calcul rationnel et équitable des coûts de l'activité. Ceci rend la rentabilité et l'efficacité difficile. Une amélioration peut être espérée par la mise en place d'un système comptable pour améliorer leur gestion financière par les GIE à la suite des formations en gestion d'entreprise à l'endroit des GIE. Le GIE Magnambougou Sanya a également constaté, après expérience, que l'organisation de concours de propreté dans leur zone de collecte a contribué à l'augmentation du taux de recouvrement des frais de prestation et à fidéliser la clientèle.

Des sources de revenus pour des acteurs privés (formels ou informels) se trouvent également dans la valorisation des déchets, actuellement exploitées par les récupérateurs des déchets plastiques et métalliques ainsi que par les producteurs de terreau organique. Il existe également deux centres de compostage dans la commune appuyés par la Mairie et le COGEVAD. La valorisation est aussi prévue pour les résidus de la station de traitement de boues de vidange de Satinèbougou à travers la réutilisation des effluents et le co-compostage des excréta stabilisés.

La capitalisation des expériences de valorisation des déchets en Commune VI a démontré cependant que les centres de compostage ont une faible rentabilité. Le coût de la production du compost est élevé par rapport à la volonté et la capacité des maraîchers à payer pour un fertilisant organique. Cette volonté insuffisante découle entre autre de la méconnaissance de la valeur du compost par les maraîchers.

Pour le financement du fonctionnement de la station de traitement des boues de vidange à Satinébougou, les stratégies d'auto-financement sont limitées par le fait que le coût de la vidange des boues est déjà très élevé pour les ménages (15 000 FCFA par voyage). L'évacuation des boues de vidange dans la station augmenterait encore ces coûts, car la station de traitement des boues de vidange est éloignée de la ville, et les vidangeurs sont dérangés par les tracasseries policières sur leur chemin vers la station. Le coût de production du compost, qui devra contribuer à autofinancer la station, est estimé à 5000F/m³.

En dehors du ramassage d'ordures, des groupes de volontaires initient des activités d'assainissement face à l'incapacité de la commune à satisfaire les besoins de la population. Ainsi, des personnes se sont organisées pour faire le pavage de leur rue ou réaliser d'autres aménagements. Les femmes d'une association de Faladiè cotisent par exemple mensuellement pour les activités d'assainissement.

Cette implication des organisations communautaires de base peut suppléer le manque de moyens des administrations nationales, régionales et locales. Dans le cas du réseau mini-égout à Sogoniko, la contribution des ménages s'élevait à 37.500 FCFA. Il est à noter cependant que le taux de remboursement de cette quote-part est très faible.

Une part importante dans le financement des activités d'assainissement concerne la gestion financière par le Conseil et le Bureau Communal de la Commune VI. Parmi les obstacles pour un financement efficace des actions d'assainissement, on peut noter que :

- certaines activités du Plan de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC) de la Commune VI ne sont pas spécifiées et budgétisées ;
- le plan opérationnel des actions d'hygiène et d'assainissement qui détaille davantage le PDESC n'est pas traduit dans une planification annuelle par le Conseil communal, pouvant servir de base pour un budget détaillé d'assainissement, ce qui empêche une mise en œuvre et un suivi cohérent des plans de développement de la commune ;
- une autre critique formulée est que la gestion financière communale manque de transparence ;
- en outre, les acteurs estiment que la commune n'utilise pas de façon rationnelle les ressources financières disponibles pour effectuer les services de l'assainissement.

A Bamako, le partage des compétences entre la Mairie du District de Bamako et les communes tend à aggraver les problèmes d'un financement durable de la filière de gestion des déchets solides. En effet, la taxe de voirie est perçue par la Mairie du District qui a en charge la collecte secondaire des déchets à partir des dépôts de transit, à travers la Direction des Services Urbains de Voirie et d'Assainissement.

L'insuffisance des moyens matériels et financiers de la DSUVA ne favorise pas une bonne évacuation des déchets à partir des dépôts de transit. Ce problème est soulevé par un grand nombre d'acteurs au niveau communal comme une véritable impasse pour une stratégie efficace de gestion des déchets par la Mairie.

Cependant, il y a aussi des exemples positifs dans la collaboration entre les différents niveaux de gouvernance. Ainsi, la Mairie du District a mobilisé un financement de 261.000.000 FCFA pour le projet mini-égout et le pavage des rues dans le quartier de Sogoniko. La Mairie du District finance aussi le balayage des voies, ce qui a contribué à la création d'emplois.

Les problèmes de financement sont renforcés par le fait que le transfert des ressources financières de l'Etat vers les communes est insuffisant par rapport au transfert de compétences dans le domaine de l'assainissement. La construction de caniveaux et de collecteurs, l'aménagement de dépôts de transit et d'une décharge finale dépassent largement les budgets communaux qui ne comprennent souvent guère plus les fonds nécessaires pour le fonctionnement de la collectivité. L'Etat intervient en partie dans ces domaines, mais il est incapable de répondre aux besoins d'assainissement des populations.

Ce manque de transfert de compétences se constate également dans le fait que l'Etat joue souvent un rôle d'intermédiaire entre les bailleurs de fonds et les acteurs locaux, ce qui rend la tâche des communes difficiles.

Les acteurs locaux dépendent fortement des partenaires financiers extérieurs pour la réalisation des activités d'assainissement au sein de la commune. Il a été relevé comme une force que des partenaires financiers prêts à subventionner des activités et infrastructures d'assainissement de la commune existent. Ces partenaires contribuent ainsi aux progrès de l'assainissement au sein de la commune. Un atout pour la mobilisation de ces ressources était l'existence du comité de gestion et de valorisation des déchets (COGEVAD) qui a reçu l'accord de financement de plusieurs partenaires. Ce partenariat entre les partenaires techniques et financiers et les communautés met un accent sur la valorisation des ordures ménagères.

Cependant, le système de subventions pour réaliser les infrastructures et équipements d'assainissement a montré ses limites, car il ne s'inscrit pas dans une logique de durabilité.

5.2. Enjeux concernant les ressources financières

L'enjeu global identifié à partir de ces forces et faiblesses est celui-ci : Comment mettre en place un système de financement durable des services d'assainissement dans la commune ? Les acteurs ont identifié les points suivants comme aspects clés de cet enjeu :

- susciter une synergie entre la gestion des déchets et l'amélioration de la production agricole;
- améliorer l'organisation de la filière de récupération des déchets pour créer des richesses :
- impliquer les structures de la micro finance dans le financement des activités d'assainissement et le recouvrement des crédits ;
- amener la Mairie à apporter un appui technique et financier aux GIE intervenant dans le secteur de l'assainissement ;
- amener la Mairie du District à assurer une meilleure évacuation des déchets à travers la perception des taxes de voirie;
- rechercher des financements appropriés pour la gestion de la station de traitement des boues de vidange de Satinèbougou ;
- promouvoir la mobilisation des ressources de fonctionnement pour les comités de salubrité.

Conclusion

Les trois domaines du dispositif institutionnel, des partenariats multi-acteurs et des ressources financières sont directement liés aux 6 principes déterminés dans le cadre du Forum de Yaoundé qui vont dans le sens d'une meilleure gouvernance, et il convient ici de résumer les résultats de l'étude pour évaluer brièvement le respect de chacun des principes de la gouvernance légitime :

Enracinement

L'enracinement dans les habitudes et les pratiques de la population et l'adaptation financière, technique et organisationnelle concerne l'ensemble des trois domaines analysés dans ce document. Au niveau institutionnel, on peut plutôt constater une faiblesse concernant l'enracinement, car les difficultés d'application des textes de l'assainissement témoignent du fait que la population ne s'est pas appropriée la réglementation en vigueur concernant ce domaine. Par contre, la vision globale de la municipalité de renforcer la réutilisation des déchets organiques (solides et liquides) dans l'agriculture correspond bien aux pratiques courantes de la population.

Une avancée peut être constatée par rapport à l'implication des populations dans la gestion communale de l'assainissement à travers des organisations communautaires qui répondent au mode d'organisation traditionnel au niveau quartier. Par rapport à l'enracinement des systèmes de financement dans les conditions et les habitudes de la population, il est difficile de tirer une conclusion définitive, car les systèmes d'autofinancement des infrastructures d'assainissement dépassent souvent les capacités financières de la population, mais le système de subventions dépend de ressources financières extérieures et n'est donc pas viable à long terme pour la population de la commune.

Coopération et partenariat

Ce principe est entièrement reflété dans le domaine de l'implication citoyenne et du partenariat multi-acteurs. La Commune VI a mis un accent particulier sur le renforcement des liens de partenariat entre les différents acteurs de l'assainissement et peut servir d'exemple dans ce domaine en intégrant de manière systématique le secteur privé, en créant des instances de représentation de la population et des cadres de concertation entre ces acteurs et l'autorité communale. Ces cadres sont devenus le moteur pour la réalisation des activités et infrastructures d'assainissement dans la commune. Les acteurs recommandent de répliquer la création de tels espaces dans les autres communes du District de Bamako.

Inclusivité

Ce principe a été peu évoqué dans les fiches d'expérience, ce qui démontre une certaine faiblesse de la gestion communale de l'assainissement dans ce domaine. Il ressort que l'implication citoyenne et celle du secteur privé auraient augmenté l'inclusivité dans la délivrance des services d'assainissement de la commune. De l'autre côté, les groupes les plus vulnérables intervenant dans l'assainissement, les récupérateurs, ne sont pas organisés et ne participent ainsi pas aux décisions politiques. Concernant le dispositif institutionnel, il est mis en relief que l'insuffisance de viabilisation dans les quartiers périphériques, de dépôts de transit et des espaces verts désavantage surtout les populations défavorisées, ainsi que la vétusté du matériel des GIE de ramassage d'ordures.

Ingénierie institutionnelle

Ce principe se retrouve avant tout dans les descriptions du dispositif institutionnel et des ressources financières pour l'assainissement. Des faiblesses sont constatées dans la problématique de la répartition des tâches entre les communes et la Mairie du District, ainsi que le non-respect des plans d'aménagement concernant les dépôts de transit et les espaces verts. Une autre faiblesse majeure dans le respect de ce principe est l'insuffisance des ressources financières que l'Etat et la commune mettent à disposition pour l'assainissement ainsi qu'une gestion peu transparente des ressources disponibles.

Agrégation

Avec l'élaboration de la vision de valorisation des déchets développée dans le cadre des partenariats multi-acteurs et l'élaboration des plans quinquennaux d'assainissement, la commune démontre des avancées concernant le principe de l'agrégation qui stipule l'élaboration de stratégies à long terme et la prise en compte de la complexité. Cependant, on remarque des faiblesses dans l'appropriation de ces stratégies par les élus municipaux et des faiblesses dans le suivi de leur mise en œuvre.

Développement du capital humain

La mise en place de cadres de concertation et des réseaux a grandement contribué au développement du capital humain concernant l'assainissement. Toutefois, il demeure de nombreuses insuffisances dans les capacités de gestion des acteurs, par exemple des GIE.

Dramane DAO, SNV Mali

Introduction

L'opérationnalisation du transfert de compétences nécessite le développement de nouvelles interrelations, ce qui entraîne une redéfinition des rôles et responsabilités des principaux acteurs notamment les services techniques, les collectivités et les ASACO. Une telle évolution vers une gestion partagée du système de santé a le potentiel d'améliorer la couverture et la qualité des services et d'assurer la prise en compte adéquate des besoins des populations et renforcer la gouvernance des instances locales (ASACO).

L'étude a été réalisée dans la Région de Koulikoro dans les cercles de Dioila, Koulikoro, Banamba. Plusieurs acteurs y ont été impliqués à sa réalisation. Il s'agit entre autres de : DRS (Point focal transfert des compétences), DRDSES, SNV: (Conseillers chargés des collectivités et des questions sur le transfert des compétences), CCC: (Point focal transfert des compétences), CSRéf (Santé/développement social), etc.

L'objectifs général de l'étude étaient de i) Développer des approches et outils pour instaurer et renforcer des partenariats efficaces au niveau local et 2) d'Alimenter le débat sur la mise en œuvre du processus de transfert de compétences (tant au niveau national, régional que local) à travers le partage des expériences et des acquis.

1) Difficultés et contraintes liées au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités

- a) Les difficultés et contraintes du cadre institutionnel de pilotage du processus de transfert des compétences de l'Etat aux collectivités sont entre autres :
 - le faible niveau de fonctionnement des organes de pilotage au niveau national, notamment la commission interministérielle.
 - les problèmes: ancrage institutionnel, la participation effective des membres statutaires et le suivi rigoureux des décisions prises ;
 - la faible diffusion des lois et décrets relatifs au transfert des compétences et ressources en matière de santé auprès des acteurs clés ;
 - lenteur dans le processus de déconcentration des services de la santé;
 - le retard dans la mise en place et le faible niveau de fonctionnement des commissions régionales d'identification et de recensements des ressources ;
 - le dispositif d'appui conseil technique des collectivités dans le domaine de la santé reste encore peu opérationnel.

⁶ Quelques extraits du Bulletin 383, Rapport « Réaliser le transfert de compétences dans le domaine de la santé « un processus multi acteurs » : L'expérience de Koulikoro au Mali », novembre 2008,

b) Les difficultés et contraintes de l'exercice des transferts des compétences par collectivités sont entre autres:

- la lenteur dans la dévolution des biens et la problématique de délivrance des titres de propriétés des infrastructures et équipements et logistiques transférées pour les niveaux commune et cercle ;
- l'évaluation budgétaire des ressources financières nécessaires à l'exercice des compétences transférées en matière de santé n'est pas encore terminée au niveau de la DAF:
- le recensement des ressources humaines et la définition d'un statut particulier du personnel de santé des collectivités territoriales ne sont pas encore terminés ;
- la mise à disposition des fonctionnaires (personnel médical, paramédical et autres) reste non encore effective :
- Les différents outils d'opérationnalisation du transfert sont en cours d'élaboration au niveau de la cellule (guide sur les détails du décret 02-314, de gestion des CSCOM et CSREF);
- le faible niveau de formation/information des collectivités et leurs collaborateurs sur les procédures de planification et de mobilisation des ressources du PRODESS ;
- le faible niveau de formation/information des ASACO et personnels de santé sur la décentralisation et le transfert des compétences et des ressources.

2) Le dispositif institutionnel dans le secteur de la santé et la décentralisation

a) Pour la mise en œuvre de la politique sanitaire

En 1990, le ministère de la Santé a fait l'objet d'une réforme organisationnelle en vue de déconcentrer ses responsabilités aux échelons inférieurs. La répartition des responsabilités et des tâches entre les échelons du ministère est maintenant, en théorie, la suivante :

- **-Le niveau central** (ministère, services centraux, services personnalisés et rattachés) est chargé de la conception, de la coordination et du contrôle de la mise en œuvre de la politique générale, de l'allocation des ressources et il décide de la délégation des tâches et des responsabilités aux échelons inférieurs du ministère. Ce niveau est également chargé de la gestion des hôpitaux nationaux spécialisés.
- **-Le niveau régional** a comme principales tâches de fournir un appui technique aux cercles (formation, supervision, monitorage, suivi évaluation et mobilisation pour la mise en œuvre de la décentralisation et du transfert ressources). Cet échelon est chargé de veiller au respect de la politique et des normes et directives nationales.
- **-Le niveau cercle,** notamment l'équipe socio sanitaire du cercle (ESSC) est chargée de la planification et de la mise en œuvre des activités ainsi que de l'appui technique au CSCOM.
- **-Le CSCOM** est la structure de premier contact de la population où existent des prestations de services de santé (le paquet minimum d'activités PMA). Il couvre une aire de santé qui compte un minimum de 5 000 habitants. Les critères de mise en place d'un CSCOM sont : une viabilité économique (autofinancement des activités), une distance maximale de 15 km entre tout village adhérent de l'aire et le site du CSCOM (accessibilité géographique), l'accessibilité culturelle et/ou historique et une adhésion

d'au moins 10 % de la population à l'ASACO. Le site du CSCOM doit être accepté par tous les villages de l'aire.

Par rapport à la chaîne de services, les CSCOM réfèrent aux Centres de santé de référence (CSREF) qui assurent les soins du second niveau, tandis que les hôpitaux régionaux et nationaux leur servent de référence. Le système de référence - évacuation est mis en place pour la prise en charge des urgences obstétricales. Il prend en compte le partage des coûts de l'ambulance entre les niveaux de prestation dans la chaîne.

b) Décentralisation et transfert des compétences :

Le cadre légal de la décentralisation est décrit dans la loi-cadre n°. 93-008 qui stipule les conditions de libre administration des collectivités territoriales à travers des organes délibérants et exécutifs. La loi prévoit la mise en place de quatre types de collectivités territoriales, sans lien de subordination hiérarchique entre elles, et gérées par des conseils élus. Il s'agit des 703 communes, 49 cercles, 8 régions et du District de Bamako. Ces collectivités sont toutes dotées de leurs propres organes délibérants et exécutifs.

Le domaine de compétences des collectivités territoriales est un ensemble de missions et de responsabilités qui leur sont conférées par la loi. Les ressources, moyens et matériaux pour l'exercice de ces compétences sont à transférer concomitamment. Toutefois, les collectivités restent soumises à la tutelle de l'État qui se résume à des missions d'appui conseil et de contrôle de légalité.

La mise en place des collectivités territoriales s'est accompagnée d'un dispositif technique d'appui (les centres de conseils communaux ou CCC) et d'un dispositif financier (Agence nationale des investissements des collectivités territoriales ou ANICT). Ils assistent les collectivités dans leur mission de promotion du développement local. Ce dispositif est aujourd'hui financé par le Programme d'appui à la réforme administrative et la décentralisation au Mali (PARAD). Actuellement, les collectivités territoriales peuvent solliciter l'appui de structures techniques comme des bureaux d'études privés, des services techniques de l'Etat, ou des structures intercommunales. Dans certains cercles, il est proposé de créer des SECOM (Services Communs aux collectivités territoriales communes et cercles) au niveau du cercle. Le dispositif d'appui financier est en cours de réorganisation pour l'appui financier aux collectivités par le biais de plusieurs guichets.

En juin 2002, le gouvernement a signé les décrets de transfert de compétences dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique. Ainsi, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs importants pour la réalisation des OMD.

La préparation des décrets a été le produit d'un long processus de concertation et d'études piloté par la Commission interministérielle de pilotage du transfert de compétences à travers le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales (MATCL). Les décrets précisent les détails des compétences et des ressources de l'État à transférer aux collectivités. Les compétences d'administration générale (fonctions d'état civil, recensement, police administrative, hygiène et assainissement, archives et documentation, etc.) avaient déjà été transférées en 1999.

3) Les partenariats multi- acteurs autour du transfert des compétences

L'adoption des décrets a constitué un signal fort de l'attachement des autorités politiques à donner davantage d'attention à la décentralisation. La mise en œuvre change profondément les relations entre l'État et la société et exige une réorganisation des systèmes de gouvernance et de la gestion du système de santé.

Au début, il y a eu plusieurs interprétations des objectifs, du contenu et de l'impact du transfert de compétences. Certains le voyaient comme un partage du pouvoir entre l'État et les collectivités territoriales, même si la notion de « pouvoir » n'était pas bien définie.

S'agissait-il d'un transfert des ressources ou de la mise en œuvre des politiques, voire de la prise de décision et de la responsabilité finale? Une partie des communes étaient très favorables au processus, mais d'autres craignaient qu'il ne s'agisse d'une démission de l'État en vue de se débarrasser de certaines tâches dont les collectivités recevaient la charge sans pour autant recevoir les ressources.

Perceptions et pratiques de partenariats communaux :

En 2003, le progrès en matière de transfert de compétences dans la région de Koulikoro était timide. Au niveau national, le débat sur la thématique était assez polarisé. Les débats tournaient surtout autour des questions liées à l'importance de protéger la cohérence du système sanitaire, à la capacité réelle des communes pour gérer les compétences transférées, et au pouvoir de décision en matière de gestion des ressources financières et humaines, susceptible d'opposer davantage les acteurs impliqués.

Dans les cercles de Koulikoro et Banamba, les communes, les ASACO et les services techniques se retrouvaient rarement pour discuter des enjeux de la santé et des rôles et responsabilités des uns et des autres dans le système. Par conséquent, les élus des communes et les CCC, qui les accompagnaient, étaient mal informés sur le mode de fonctionnement du système de santé, la planification sectorielle, les indicateurs de performance, la planification et la gestion d'un CSCOM, etc. De même, ceux qui étaient chargés des CSCOM et des ASACO, tout comme le personnel du ministère de la Santé, avaient une appréciation limitée du processus de décentralisation, des différentes entités concernées et des liens entre elles, des responsabilités des collectivités territoriales, etc. (Lodenstein et al., 2007, Hilhorst et al., 2007).

A ce moment le dialogue se heurtait à l'impression que le ministère de la Santé était déjà « décentralisé », du fait de sa politique tendant à promouvoir l'approche communautaire et à stimuler la déconcentration. Cette perception se référait à la déconcentration au sein du ministère et à la collaboration avec l'ASACO. Le manque de compréhension était également dû à l'existence de deux systèmes parallèles de planification qui se croisaient plutôt mal et au manque de synchronisation entre le processus de décentralisation et l'approche sectorielle. Un sujet brûlant au niveau opérationnel à cette époque était la construction des infrastructures par les collectivités territoriales, qui ne respectait pas les normes définies par le ministère de la Santé ni la carte sanitaire. Cette problématique était largement due à l'existence de deux systèmes de planification. Elle a attisé un grand nombre de conflits entre les services sanitaires et les collectivités territoriales. Le manque de respect des procédures était source de frustration pour les techniciens du ministère qui devaient fournir du personnel et de l'équipement. Ils craignaient l'établissement des CSCOM sans le plateau technique requis et

ils estimaient que la création des CSCOM de façon anarchique bloquait la réalisation des objectifs du programme sectoriel (Hilhorst et al., 2005).

Le manque de concertation autour de la planification des infrastructures et des critères de fonctionnement a évidemment donné lieu à une mauvaise répartition des investissements, à une duplication et à un chevauchement et donc un gaspillage des ressources rares. Elle a également nui à la pérennisation des structures existantes par leur sous- fréquentation. C'étaient bien souvent les communes les plus éloignées et/ou d'accès difficile qui étaient les victimes de ces situations. Dans le cercle de Dioila, il existait déjà quelques cadres d'échanges et des planifications annuelles autour du système de référence- évacuation pour les urgences, de sorte qu'il y a eu moins de problèmes autour des investissements dans l'infrastructure sanitaire.

Le transfert de compétences, bien que décidé dans la loi, a besoin d'un processus de mise en application. L'opérationnalisation du transfert de compétences requiert des partenariats locaux efficaces entre les acteurs (État, collectivités et société civile) pour une bonne gestion des services de santé. « Dans le cadre du programme pilote, un partenariat peut se définir comme une relation inter organisationnelle portant sur une gestion partagée du système de santé local ». La gestion concerne dans un premier temps la planification, la fourniture et le suivi- évaluation des services de santé et des activités.

4) Les ressources financières

Les ressources financières allouées au système de santé évolues significativement chaque année : près de 30 USD par habitant. et par an en 2006 – et sont en forte augmentation : plus de 50% depuis 2000. Mais cette augmentation concerne avant tout les zones les plus favorisées (Bamako) et donc, en termes d'équité, la situation a empiré.

Dans les zones les plus pauvres, les ressources financières ne se sont pas améliorées et la participation des ménages reste très élevée. Dans plus de 60% des cas les familles maliennes doivent débourser des sommes excessivement élevées (plus de 40% de leurs dépenses non récurrentes) pour une simple consultation curative (coût moyen de plus de 5.000 FCFA) (Source : Mali-requête-RSS).

Ainsi, le ministère de la Santé, dans le cadre de l'effectivité du transfert des ressources financières liées aux compétences a signé une convention de financement des centres de santé communautaires avec l'ANICT afin de faciliter la maîtrise d'ouvrage par les collectivités communes.

La DAF du ministère de la santé a réalisé au titre de l'année budgétaire 2007, la déconcentration de certains crédits au niveau régional.

Il faut signaler que l'évaluation préalable des ressources financières nécessaires pour l'exercice réel des compétences transférées n'est pas encore effective au niveau de la DAF du département.

Aussi, dans le cadre de la mise en œuvre du PRODESS II, la coopération Suisse finance, en accord avec le département de la santé, le plan opérationnel des cercles de Kadiolo et Sikasso à travers une convention de financement avec les collectivités cercles.

Le début du transfert des fonds sectoriels du PRODESS (et aussi du secteur de l'éducation) vers les collectivités par l'intermédiaire de l'ANICT est un enjeu important. Ces fonds seront utilisés notamment pour financer les infrastructures sanitaires (et scolaires). Il est important de suivre le système mis en place pour assurer l'efficacité du processus et la qualité des réalisations. Est-ce que chaque acteur assume correctement ses responsabilités dans la chaîne de réalisation : de l'appel d'offres jusqu'à la réception, en passant par le suivi du chantier ? Un tel suivi du démarrage du partenariat entre le PRODESS et l'ANICT est important pour tirer à temps les leçons permettant de garantir la bonne gouvernance, la qualité et l'utilité des investissements réalisés. D'une manière générale, il est important de continuer le suivi et l'analyse de la mise en œuvre du transfert des compétences et des ressources.

5) Quelques défis et enjeux

L'institutionnalisation nécessite d'abord l'intégration des principes de travail et des outils dans les procédures quotidiennes du ministère de la Santé, des ASACO et des communes, notamment par rapport à la prise de décision, la planification, le monitorage. Etant donné que les outils se sont tous inspirés des instruments et procédures déjà utilisés dans le domaine de la santé (comme la micro-planification, le monitorage, la CAM, les visites de supervision, le SIS), et qu'il s'agit surtout d'une adaptation pour rendre la participation des communes plus effective, ceci ne devrait pas devenir un blocage. Toutefois, cette adaptation dans les procédures existantes reste à faire et c'est probablement la CADD-MS, la FELASCOM et la DNCT, en association avec l'AMM, qui devraient en prendre l'initiative. L'introduction de l'approche nécessite aussi la formation des futures structures d'accompagnement suivie par la formation des différents acteurs communaux.

La capacité de chaque acteur influence la performance des partenariats, mais aussi l'équilibre des relations entre les parties. La pérennité de la relation est fonction de l'équilibre entre les parties. Pourtant, les relations de partenariat équilibrées ne sont pas toujours évidentes, surtout lorsque ce n'est pas une vision commune mais plutôt des intérêts divergents qui dominent le débat. Là où la commune est forte, l'ASACO peut se sentir marginalisée. Les services techniques devraient aussi éviter d'instrumentaliser les collectivités territoriales en ne recherchant qu'une augmentation de la contribution financière, mais en faisant abstraction de la prise de décision et de la gestion partagée.

Un autre défi qui se pose dans la plupart des communes concerne le manque de ressources humaines pour assumer les fonctions de gestion. Par conséquent, les postes à responsabilité sont concentrés entre les mains d'un petit nombre d'hommes et de femmes. Souvent les membres de l'ASACO, par exemple, sont aussi conseillers communaux ou occupent d'autres postes à responsabilité dans des comités scolaires ou autres. Certes une telle situation peut renforcer la synergie et le travail intersectoriel mais elle peut aussi créer des conflits d'intérêts et un manque de transparence. Le renforcement des capacités des élus à faire face à ces nouvelles responsabilités reste un enjeu et est reconnu comme une priorité pour une gestion améliorée des services de base. Tout commence par une prise de conscience des enjeux de la santé, qui se traduit par un rôle plus actif dans la prise de décision.

Un accroissement du nombre de femmes et d'hommes capables de gérer les instances locales est indispensable et c'est un besoin qui transcende le secteur de la santé. Dans le même ordre d'idée, la formation de personnes susceptibles de représenter les intérêts des groupes les plus marginalisés et les plus vulnérables est essentielle. Ceci soulève un autre défi, tant pour les

élus de l'ASACO que ceux de la commune : une connaissance approfondie et continue des préoccupations et des besoins des citoyens qu'ils représentent, connaissance qui sera mise à profit au moment de la planification, du suivi et de l'évaluation des programmes de santé. Un accent particulier est nécessaire vis-à-vis des groupes les plus marginalisés et les plus vulnérables.

Au départ, le programme pilote s'est concentré sur « les acteurs de gestion » et moins sur les besoins et suggestions des citoyens qui utilisent les services. L'enjeu pour la suite de ce programme pilote sera de promouvoir le droit de regard des usagers. À ce titre, l'expérience en cours de l'ONG Aga Khan autour de l'implication de la population dans l'analyse des résultats du CSCOM et la prise de décision mérite une attention particulière

Conclusion

La finalité de l'expérience de Koulikoro est l'amélioration des indicateurs de santé à travers l'opérationnalisation du transfert de compétences dans le domaine de la santé. Les acquis indiquent qu'un transfert de compétences bien compris par les acteurs (agents techniques, ASACO et collectivités territoriales) et accompagné dans sa mise en œuvre contribue à améliorer le système de santé local et l'état de santé de la population.

Le programme pilote a contribué au développement d'une approche et d'outils pour faciliter le travail en partenariat et la mise en œuvre du nouveau mandat des collectivités territoriales. Force est de constater qu'un conseil communal informé et impliqué dans la prise de décision, la planification et le suivi, s'engage. Il cherche activement à contribuer au fonctionnement et aux performances du CSCOM et de l'ASACO. L'expérience de Koulikoro a montré que l'établissement de partenariats performants et efficaces nécessite un accompagnement pour s'assurer que toutes les parties prenantes sont au même niveau d'information et qu'elles comprennent leur rôle respectif et les enjeux du secteur. De plus, le renforcement de la coordination entre les collectivités territoriales, les services de santé déconcentrés et les associations de santé communautaire nécessite l'implication de personnes dynamiques et un partage des expertises. La performance des partenariats dépend aussi des capacités de chaque acteur, notamment leur gouvernance interne.

Les acquis ont été réalisés dans un contexte où les communes n'ont pas eu accès à des ressources liées aux compétences transférées pour faire face à leurs nouvelles responsabilités. Au Mali, le transfert de compétences est toujours un dossier complexe au niveau national. Pourtant l'expérience de Koulikoro a montré qu'il s'agit d'une opportunité à saisir qui aide les acteurs en facilitant l'amélioration des affaires publiques et la réalisation des objectifs visés.

Le transfert de compétences et de ressources de l'État aux collectivités est en cours, mais le rythme diffère entre les secteurs concernés. Sur le plan institutionnel, la procédure de déconcentration entamée doit se poursuivre au même rythme que la décentralisation.

Il faut également une déconcentration réussie des autres départements comme les finances et les domaines et biens de l'État, pour faciliter l'exercice réel des compétences transférées. Au niveau opérationnel, l'accent doit être mis sur le renforcement des capacités et la bonne conduite des missions d'appui - conseil des services déconcentrés vers les collectivités territoriales. Enfin, la gestion partagée ne peut qu'être effective et durable si les usagers y participent activement.

Assane M'BAYE, Centre de ressources de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA), **Elisabeth DAU**, Secrétariat permanent (FMA), **Néné KONATE TRAORE**, Médiatrice, Alliance malienne pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA-Mali),

Les axes thématiques issus du croisement des études de cas ont constitué le fil conducteur des débats de la séance. Il s'est agit d'identifier les principales contraintes, proposer les leviers sur lesquels il faudrait agir et définir des stratégies d'amélioration de la gouvernance des services publics. De l'ensemble des débats, il est établit : a) Diagnostic global, et b) Enjeux majeurs. Ces deux axes sont présentés chacun suivant : 1) le cadre légal et institutionnel, 2) le de partenariat et la mobilisation citoyenne et 3) la mobilisation des ressources.

DIAGNOSTIC GLOBAL

1) CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL

Les débats ont démontré l'importance de l'environnement normatif et institutionnel dans la délivrance des services publics surtout quant à la vision et la volonté politique nécessaires pour conduire ces politiques publiques. L'accent a été mis sur la répartition et l'exercice des compétences que cela implique, et également sur l'ancrage social de la décentralisation et de la délivrance des services publics.

Vision, volonté politique et approches des services publics

Par les objectifs poursuivis, les valeurs promues et les principes qui en constituent le socle, le cadre juridique et institutionnel traduit une volonté politique et une vision en matière d'accès aux services publics en particulier, et de décentralisation en général. Ainsi si la vision est abordée comme une des conditions essentielles de la clarté des objectifs et stratégies et de la cohérence des politiques de développement local, la volonté politique en assure la durabilité et l'effectivité. Sous ce rapport, les constats sont contrastés et appellent trois observations.

- dans certains secteurs, comme l'assainissement, des efforts ont été réalisés avec l'élaboration d'un projet de politique et de stratégies alors que dans d'autres, comme la gestion urbaine, l'existence même d'une vision est mise en doute ;
- dans les secteurs, comme l'assainissement, dans lesquels une vision semble avoir été définie, la faiblesse de la volonté politique, entre autres, paralyse l'action publique, alors que dans d'autres secteurs, comme la santé, existe une prise de conscience de la part des collectivités locales;
- la vision, si elle existe, n'est généralement pas partagée entre les acteurs, même au plan institutionnel et cela se traduit par toutes les réticences et les conflits observés, par exemple en matière de transfert de compétences entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales.

Ces constats renseignent sur les faiblesses que l'on peut observer dans les approches retenues en matière de services publics :

- l'approche sectorielle et l'addition des secteurs nuisent à la délivrance satisfaisante des services publics ;
- l'approche sur le long terme n'est pas suffisamment articulée avec une approche à court terme ;
- l'approche « déterritorialisée » des services publics ne reflète pas souvent une vision globale du territoire où les interventions des acteurs sont cloisonnées, peu cohérentes voire désordonnées et peu durables ;
- l'approche techniciste et gestionnaire de la délivrance des services publics ne met pas l'accent sur la dimension gouvernance, notamment sur les liens entre acteurs et la construction de processus à long terme.

Répartition et exercice des compétences : entre complexité, rigidité et ineffectivité

Le modèle de transfert de compétences est bâti sur une répartition entre le niveau central et les ordres de collectivités d'une part et, d'autre part, sur l'accompagnement de la décentralisation par la déconcentration. Trois constats majeurs sont relevés à cet égard.

- le système de transfert est rigide, à deux points de vue : d'abord parce que les compétences sont cloisonnées et non articulées entre les niveaux national et local et les interfaces qui ouvrent les possibilités de collaboration entre les services compétents ne sont pas définis ; ensuite parce que les compétences sont attribuées par bloc, sans tenir compte des spécificités et des ressources disponibles de chaque collectivité territoriale ;
- le système de transfert est complexe en ce qu'il « saucissonne » les compétences relatives à la délivrance d'un même service public entre des autorités différentes à tel point que des chevauchements et conflits sont possibles ;
- le transfert des compétences est ineffectif et révèle une profonde contradiction entre les textes et les pratiques en raison : de la méconnaissance du cadre légal par les acteurs ; de la persistance d'une culture administrative de « centralisation » et des réticences des services déconcentrés peu disposés à abandonner leurs prérogatives ; de l'absence de transfert concomitant des ressources matérielles, financières et humaines nécessaires.

Insuffisante socialisation de la décentralisation en général, de la délivrance des services publics en particulier

La réussite de la décentralisation et particulièrement la fourniture convenable des services publics dépendent dans une grande mesure de leur appropriation par tous les acteurs sociaux. Malgré la multiplication des initiatives fondées sur des démarches participatives (les expériences de la SNV le démontrent amplement) et la manifestation d'une réelle volonté de participer au développement local, il semble que le cadre légal et institutionnel actuel n'est pas en mesure de corriger substantiellement la tendance techniciste de la décentralisation. En matière de services publics, la persistance de comportements inciviques, de certaines croyances culturelles et des représentations psychologiques négatives des usagers traduit certainement ce défaut d'appropriation sociale. Il importe pourtant d'en bien identifier les causes. À cet égard les débats ont orienté la recherche de ces causes dans deux directions : d'une part, l'absence d'une vision qui soit commune et partagée par tous les acteurs empêche

une transformation profonde des attitudes et des mentalités tant du point de vue de l'offre que de la demande des services publics; d'autre part, il existe un déficit en information et en communication sur le cadre légal et institutionnel qui entraîne une méconnaissance profonde des rôles et responsabilités, des droits et des devoirs de chaque acteur.

2) PARTENARIAT MULTI-ACTEURS ET MOBILISATION CITOYENNE

C'est probablement l'axe thématique qui a le mieux révélé l'immensité des opportunités que la décentralisation offre en matière de délivrance et d'accès aux services publics. Tous les cas présentés ont insisté sur cette dimension et constaté que des avancées significatives ont été réalisées dans l'apprentissage de la construction des partenariats et la mobilisation des citoyens. En même temps, et paradoxalement, ces avancées comportent les défauts de leurs qualités. On peut les résumer en trois points.

La délivrance des services publics met en présence une multitude d'acteurs quelques soit le service considéré, mais la diversité des acteurs peut être une source d'incohérence des interventions et transformer l'espace local en champ de rivalités et de conflits d'intérêts catégoriels. Il s'agit globalement de l'État et de ses services déconcentrés, des collectivités territoriales, des établissements publics, administratifs ou industriels et commerciaux, des organisations communautaires de base, des organisations non gouvernementales, du secteur privé et des partenaires techniques et financiers. Chaque acteur peut avoir ses propres projets qu'il met en œuvre en fonction de ses objectifs, logiques d'intervention, calendrier, etc. La difficulté d'assurer la cohérence des interventions résulte à la fois de ces logiques d'action concurrentielles, mais aussi, de l'absence de vision globale du territoire et du défaut d'attribution aux collectivités territoriales de la responsabilité et des capacités de la maîtrise d'ouvrage de leur développement.

La prise de conscience et la mobilisation des citoyens contribuent à l'amélioration de la délivrance des services publics en permettant de mieux structurer la demande et d'élever le niveau des exigences en termes de qualité et de quantité de l'offre. Ils peuvent même intervenir davantage dans l'offre de services, soit par la promotion d'actions ponctuelles de bénévolat; soit en se positionnant comme fournisseurs rémunérés. Toutefois, l'expérience de l'assainissement dans la Commune VI de Bamako montre que les GIE intervenant dans la collecte des ordures ménagères ont de faibles capacités financières, matérielles et de gestion. De façon globale, l'implication des citoyens dans la chaîne de délivrance des services publics reste encore relativement faible.

L'établissement de cadres de concertation multi-acteurs contribue à améliorer la gouvernance des services publics. Ils favorisent le dialogue au niveau local, la planification participative des actions de développement et le partage des informations et permettent de construire des consensus. Ils constituent donc un facteur de mise en cohérence des interventions. Par leur dimension analytique, ils contribuent à une meilleure et commune approche de la délivrance des services publics et permettent de contourner la rigidité du cadre légal et institutionnel qui offre peu d'espace de coproduction des normes de régulation des services publics. Cependant les cadres de concertation peuvent parfois souffrir de deux inconvénients : d'une part le défaut de clarté de leurs objectifs et des finalités poursuivies et une mauvaise connaissance des rôles et responsabilités de chaque acteur ; d'autre part ils ont souvent un caractère sectoriel et n'existent pas dans toutes les collectivités territoriales.

3) MOBILISATION DES RESSOURCES

Les débats se sont structurés autour de la question des ressources financières et humaines. Le principal constat est celui d'une inadéquation entre les ambitions déclarées et les moyens consacrés à la décentralisation et à la réforme de l'État en général. Le domaine des services publics n'échappe pas à ce constat.

Au plan des ressources financières, trois séries de difficultés ont été discutées.

Elles sont d'abord relatives aux volumes des transferts. À cet égard, les transferts financiers de l'État au profit des collectivités locales sont encore faibles au regard des compétences transférées; la volonté de procéder à une répartition plus équilibrée des ressources publiques est mise en doute et il a été constaté que même la dépense publique est encore très centralisée (87% en 1999).

Ensuite les collectivités locales ont de faibles capacités de mobilisation des ressources financières. Ainsi, d'un côté, elles ne parviennent pas à recouvrer convenablement les ressources fiscales propres, l'administration centrale ayant une part de responsabilité de ce point de vue ; de l'autre côté, elles n'arrivent pas à absorber les ressources disponibles auprès des partenaires techniques et financiers.

Enfin la troisième série de difficultés au plan financier concerne la gestion et l'allocation locale des ressources financières. Elle est jugée peu transparente, ce qui nuit à la confiance des autres acteurs à l'égard des collectivités ; les citoyens sont ainsi réticents à payer les taxes locales ; les bailleurs de fonds multiplient les exigences et récentralisent leur appui sous forme d'appui budgétaire.

A ces difficultés financières, générales si l'on peut dire, s'ajoutent *deux contraintes spécifiques aux services publics*. La première réside dans la contradiction fondamentale qui existe entre, d'une part, la représentation sociale selon laquelle les services publics sont des biens communs et doivent en tant que tels être gratuits et, d'autre part, la réalité de l'État moderne qui les considère comme des infrastructures ayant un coût que l'usager doit payer. La deuxième, à savoir que si les services ont un coût et ne se conçoivent qu'en réseaux, ce coût devrait être déterminé par le marché alors que les capacités contributives des usagers sont très faibles.

En ce qui concerne les ressources humaines, leur faiblesse en quantité et en qualité est relevée et rattachée principalement à un facteur : l'absence d'accompagnement de la décentralisation par une déconcentration effective des ressources humaines.

ENJEUX MAJEURS

1) CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL

Les principaux enjeux liés au cadre normatif sont de trois ordres. Le premier enjeu majeur à la définition d'un cadre opérationnel de répartition efficace et d'exercice effectif des compétences en matière de services publics. Cet enjeu pose à la fois la problématique du mode de répartition et celle de l'appropriation des compétences, en particulier par les acteurs qui gèrent la dimension politique de la décentralisation.

Le deuxième enjeu majeur est relatif à la maîtrise d'ouvrage du développement local. Il est proposé d'une part, que cette responsabilité soit clairement et effectivement décentralisée au profit des collectivités et, d'autre part, que ces dernières soient dotées des capacités qui leur permettent d'avoir une claire compréhension de leur rôle et de procéder à une planification cohérente du développement territorial dans le cadre d'une vision globale et à long terme. Audelà des autorités élues, cette maîtrise d'ouvrage doit permettre de recréer un véritable leadership local.

Le troisième enjeu majeur est celui de la langue. Les systèmes administratifs et institutionnels sont exclusivement basés sur la langue française et sont, de ce fait, source d'exclusion pour la majorité des usagers. La promotion du multilinguisme devient une question cruciale même si elle se heurte à des difficultés liées à la diversité des langues et aux coûts qu'elle induit.

2) PARTENARIAT MULTI-ACTEURS ET MOBILISATION CITOYENNE

La construction des partenariats multi-acteurs est une question à enjeux multiples. La diversité des acteurs appelle à une clarté des méthodes et de la place de chaque acteur, élaboration d'outils de construction de la parole collective et des consensus et de modalités de mise en œuvre des décisions communes. Les enjeux sont alors reliés à la légitimité des modes de gouvernance des services publics. Il faut non seulement assurer l'inclusivité de tous les acteurs mais aussi rétablir la confiance entre ces derniers et systématiser la reddition de comptes. En termes d'objectifs, il s'agit de garantir la cohérence des interventions et la durabilité des projets. L'enjeu fondamental est alors, d'une part, de construire des espaces de concertation et de délibération collective et, d'autre part, d'élaborer des outils pertinents de partenariat. Sous ce rapport, des propositions particulières sont préconisées à l'endroit de trois catégories d'acteurs.

En premier lieu, les usagers doivent être impliqués dans la définition de l'offre de services qui doit être en adéquation avec la demande exprimée et doivent être en mesure d'évaluer la qualité des prestations fournies. Cela suppose que des outils de suivi-évaluation, et particulièrement des indicateurs de performance, soient créés et mis à leur disposition.

En deuxième lieu sont visées les autorités traditionnelles et religieuses qui sont incontestablement des détenteurs de légitimité. Leur association à la maîtrise d'ouvrage du développement local concernerait la négociation et la recherche des compromis devant aboutir à la prise de décision.

En troisième lieu, les partenaires techniques et financiers sont visés par les propositions de redéfinition de leur rôle d'appui et de ré-interrogation de leurs modalités d'intervention ; la tendance à la globalisation de l'aide est ainsi mise en question afin d'étudier des modalités de travail direct avec les collectivités locales.

La construction des partenariats répond à un dernier enjeu, celui de la capitalisation, du partage et de la valorisation des expériences locales réussies et de l'articulation de celles-ci avec l'échelle nationale. Á cet égard les cadres de concertation peuvent permettre de constituer de véritables champs d'expérimentation des innovations en vue de leur possible généralisation. Ces expériences réussies pourraient ainsi être valorisées par un système de sanction positive.

3) Mobilisation des ressources

Deux grands enjeux ont été identifiés en ce qui concerne les ressources financières. D'une part est posée la question de leur mobilisation, plus particulièrement celle des ressources propres et de la création d'alternatives de financement des services publics lorsque les transferts financiers font défaut. Les leviers d'actions sur lesquels il est possible d'agir concernent la diversification des sources de financement : la création d'une meilleure fiscalité locale (exemple : une taxe sur les ordures ménagères en matière d'assainissement) ; une meilleure absorption des ressources disponibles auprès des PTF ; une meilleure implication du secteur privé. La question de la mobilisation des ressources est liée à celle du coût des services publics que les usagers doivent supporter. Dans un contexte de pauvreté et de rareté des ressources, il est clair que les faibles capacités contributives des usagers constituent un défi de taille. Néanmoins la diversification des sources de financement peut contribuer à atténuer le coût de l'accès aux services tout en permettant de réaliser les infrastructures nécessaires pour rendre disponibles en quantité et en qualité l'offre.

D'autre part, les débats ont beaucoup insisté sur la gestion des ressources financières, gestion qui appelle trois types de propositions : le renforcement des capacités de gestion des agents des collectivités territoriales ; le renforcement du contrôle citoyen et de l'obligation de reddition de comptes ; l'implication des citoyens dans l'élaboration participative des budgets des collectivités.

En ce qui concerne les ressources humaines, le principal enjeu au regard des insuffisances de la déconcentration concerne la stabilité du personnel local et son renforcement. De ce point de vue des mesures d'incitation sont proposées pour motiver et redéployer les cadres de l'État au niveau local.

1. CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL

Actions concrètes

- 1. Développer dans les langues nationales des outils de communication, d'information et de formation des élus locaux et des services techniques, notamment quant à la maîtrise d'ouvrage locale, pour une meilleure compréhension du cadre normatif et une meilleure répartition des rôles de chaque acteur dans la délivrance des services publics ;
- 2. Revoir le mode de fonctionnement de l'Agence Nationale pour l'investissement des collectivités territoriales (de façon à la rapprocher des collectivités);
- 3. Faire prendre en compte de la notion de responsabilité par les élus locaux ;
- 4. Renforcer le contrôle citoyen sur les services de l'État ;
- 5. Faire l'état des lieux des transferts de compétences effectivement engagés.

Expérimentations

- 1. Recourir à la contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités comme instrument d'une décentralisation adaptée aux spécificités et capacités locales ;
- 2. Prévoir une présentation sectorielle des budgets des collectivités, soit en remplacement, soit en plus de la présentation actuelle en vigueur ;
- 3. Créer des services de gestion des ressources humaines au sein de chaque direction ;
- 4. Faire des contractualisations par niveau territorial dans le cadre de la fourniture des services publics.

Réflexions prospectives

- 1. Quels principes pour une décentralisation à la carte afin d'assurer une meilleure cohérence entre les objectifs, les responsabilités et les moyens des collectivités locales ?
- 2. Comment amener les acteurs locaux et nationaux à appliquer les textes réglementaires ?
- 3. Comment articuler les échelles : locale, régionale et nationale pour une délivrance des services publics ?
- 4. Comment valoriser l'homme malien à travers la fourniture efficace et efficiente de services publics ?
- 5. Comment réorganiser l'articulation de la décentralisation et de la déconcentration, pour qu'elles suivent un même rythme de progression ?
- 6. Comment amener la population à exercer le contrôle citoyen ?
- 7. Quel mode de désignation approprié des responsables des institutions publiques (Association des Municipalités du Mali par exemple) ?
- 8. Comment réformer la fiscalité locale pour soutenir une meilleure délivrance des services publics ?
- 9. Quel système de péréquation entre les collectivités au Mali ?
- 10. Quels représentants crédibles et légitimes des usagers des services publics et de la société civile?

2. PARTENARIAT ET LA MOBILISATION CITOYENNE

Actions concrètes

- 1. Contribuer à la construction d'un véritable partenariat multi-acteurs pour une meilleure accessibilité des services publics de base. Cette construction implique :
- <u>à l'endroit des usagers</u>: leur implication dans la définition puis le suivi-évaluation de l'offre de service;
- <u>à l'endroit des autorités traditionnelles ou religieuses</u> : une médiation dans la recherche de compromis et de consensus dans le cadre de la maitrise d'ouvrage locale ;

une implication dans la gestion des conflits;

une meilleure participation au processus de décentralisation, sans pour autant institutionnaliser ces autorités traditionnelles ou religieuses ;

- à l'endroit des partenaires techniques et financiers :

la redéfinition de leur appui et des modalités de ce dernier, de façon à tendre vers une approche globale, de long terme et tenant compte de la dimension humaine et sociale des services publics ;

- 2. Promouvoir la logique du développement partenarial;
- 3. Animer des cadres de concertation entre acteurs locaux ;
- 4. Amener les autorités locales à rendre régulièrement des comptes aux populations (présentation du bilan des activités, d'un budget primitif, etc.);
- 5. Associer les chefs traditionnels dans les animations collectives ;
- 6. Promouvoir du contrôle de proximité par les populations.

Expérimentation

1. Appuyer le cadre de concertation mis en place en Commune VI autour de la question des déchets et de l'assainissement, en vue de la capitalisation et d'une éventuelle valorisation en tant qu'expérience réussie susceptible d'une généralisation.

Réflexions prospectives

- 1. Comment redéfinir les outils de l'appui des partenaires techniques et financiers et élaborer les modalités d'un possible travail en direct avec les collectivités locales ?
- 2. Quels outils pour le suivi-évaluation citoyen et la reddition de comptes dans la délivrance des services publics de base ?

3. MOBILISATION DES RESSOURCES

Actions concrètes

- 1. Renforcer les capacités de gestion des ressources financières des agents des collectivités locales, ainsi que le contrôle de cette gestion par les agents des autorités déconcentrées et le contrôle citoyen;
- 2. Imposer la reddition des comptes des autorités déconcentrées responsables de la gestion des ressources financières des collectivités locales ;
- 3. Encourager les citovens à demander des comptes et dénoncer des pratiques abusives ;
- 4. Rendre rationnel les Programmes de Développement Economique, Social et Culturel pour les mettre en cohérence avec les plans sectoriels ;
- 5. Mutualiser les ressources humaines et les moyens techniques des services publics entre plusieurs collectivités ;
- 6. Assainir le système économique du Mali;
- 7. Appliquer la législation fiscale sur la taxation des revenus ;
- 8. Revoir le mode de calcul des redevances versées par Energie du Mali aux collectivités pour l'occupation du domaine public ;
- 9. Faire une nette distinction entre les communes urbaines et communes rurales ;
- 10. Faire un état des lieux de l'effectivité des transferts financiers prévus par les textes.

Expérimentation

1. Inciter les citoyens à participer à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des budgets des collectivités locales

Réflexion prospective

1. Comment construire des alternatives de financement des services publics lorsque les transferts financiers font défaut, dans un contexte de pauvreté et de faibles capacités contributives des usagers ?

Séance 2

Accès à la justice et droits des citoyens au Mali : le cas du foncier

INTRODUCTION THEMATIQUE

L'État de droit est « celui où tout citoyen jouit de la garantie primordiale de protection de ses droits et ses libertés et où le pouvoir et son exercice sont organisés dans le cadre de la légalité ». Même si le droit demeure souvent perçu comme une contrainte, il n'en constitue pas moins un levier mobilisable pour faire valoir ses droits. Ainsi, les conditions auxquelles les citoyens accèdent à la justice et jouissent de la protection de leurs droits, constituent un des baromètres de l'appréciation de la qualité de la gouvernance, quelque soit le régime politique auquel est soumis le pays.

Au Mali, en dépit des progrès réalisés, depuis l'avènement de la troisième République, en 1991, de réels dysfonctionnements demeurent au niveau du système judiciaire quant à l'effectivité de l'accès aux droits des citoyens. Le contexte de pluralisme normatif, où cohabitent différentes légitimités, sources de production du droit, semble requérir des interventions plus profondes et plus étendues.

Malgré les efforts consentis pour améliorer l'accessibilité en termes d'infrastructures et de compétences, le recours des citoyens aux services de la justice reste encore problématique, et le cas du règlement des litiges fonciers en est révélateur.

De façon générale, on constate que l'éloignement des populations avec la justice dite « moderne » est multiforme et qu'elle peut s'apprécier en 2009 dans les mêmes termes qu'en 1999 lors du Forum national sur la justice. Les neufs constats qui ressortaient de ce Forum national eu égard à la problématique de l'accessibilité restent les mêmes aujourd'hui, à savoir :

- 1. l'obstacle de la langue : la justice est rendue dans une langue inaccessible aux justiciables
 - 2. la méconnaissance du droit : ne pas connaître ses droits, ne pas oser les faire valoir
 - 3. l'absence de législation dans certains domaines
 - 4. la distance entre juridictions et justiciables
 - 5. l'insuffisance de centres d'accueil et d'orientation
- 6. l'insuffisance des effectifs du personnel et la mauvaise répartition des acteurs de la justice
 - 7. les lenteurs dans les procédures judiciaires
 - 8. le problème de l'assiduité des assesseurs et de leur qualité morale et professionnelle
 - 9. le coût pour le justiciable

A ces neuf obstacles, peuvent être ajoutés deux éléments significatifs de la distance entre la justice étatique et ses justiciables :

- la perception psychologique et culturelle et la relative confiance des populations en la justice ;
- et la question de l'inadaptation du mode de constatation des droits coutumiers (duplication des enquêtes comodo et incomodo).

Toutefois, les débats sur la délivrance de la justice en matière foncière au Mali ont fait ressortir que la question de l'accessibilité ne se pose pas tout à fait dans les mêmes termes selon qu'il s'agit de justice étatique ou de mode de règlements alternatifs des conflits fonciers. En effet, en matière foncière, les recherches menées au Mali révèlent que 99% des litiges se règlent par voie de médiation sociale, le pourcentage restant étant soit porté devant la justice étatique, soit non résolu. Ce constat a conduit à s'interroger sur les causes de cette

désaffection des justiciables envers la justice dite étatique et sur la coexistence entre le Mali légal et le Mali réel.

Le cas du règlement des conflits fonciers au Mali semblait pertinent pour témoigner de cette difficile coexistence entre le Mali légal et le Mali réel et ses répercutions en termes d'accès à la justice et de défense des droits des citoyens. En effet, parmi les dysfonctionnements majeurs identifiés quant à la problématique de l'accès à la justice et des droits des citoyens certains d'entre eux s'avéraient particulièrement criants, à savoir :

- 1. Le décalage entre le Mali légal et le Mali réel ;
- 2. La persistance des difficultés d'accessibilité identifiées dix ans auparavant lors du Forum national sur la Justice au Mali (1999);
- 3. Le fait que les justiciables ne se tournent vers la justice qu'en dernier recours, une fois que tous les autres systèmes de médiation sociale ont échoué ;
- 4. Le fait que la question de l'accès à la justice dépasse celle relative à l'appareil judiciaire et nécessite une approche intégrée des problématiques de gouvernance qui s'y rapportent;
- 5. Le décalage entre la proclamation et la ratification des instruments internationaux avec l'harmonisation et la réalisation de ces droits

C'est donc à partir de ces constats d'une justice éloignée des réalités sociales et des pratiques humaines, méconnue, décrédibilisée, dans laquelle les justiciables du Mali ne se reconnaissent pas et sujette à une profonde crise de confiance qu'il est apparu que le problème de l'accès à la justice et de la défense des droits des citoyens ne se posait pas qu'en termes de moyens et d'infrastructures mais aussi en termes de compréhension, de reconnaissance, de légitimité et d'autorité.

Autant de questions qui amenaient à interroger les valeurs, les mécanismes et les principes d'articulation dans la problématique de l'accès à la justice et la défense des droits des citoyens au Mali à travers le cas des litiges fonciers. Il a ainsi été rappelé qu'il n'est pas opportun pour répondre à ces questions de raisonner en opposant tradition et modernité, en idéalisant le système coutumier et en diabolisant le système étatique. Les droits coutumiers ne sont pas figés, ils sont des phénomènes bien vivants, qui naissent sous le coup d'un rapport de force, sous un besoin social qui évolue et, qui disparaissent.

Il s'agissait donc lors de la Séance 2 du Forum multi-acteurs de soulever la question de la coexistence entre la justice étatique dite « moderne » et les mécanismes alternatifs de règlement des litiges (justice dite « traditionnelle ») en matière foncière :

- Comment en situation de pluralisme juridique et judicaire (de droits, de juges et de décisions) garantir au justiciable l'accessibilité de la justice, la légitimité des institutions qui la rendent et la sécurité juridique et judiciaire ?

Pour tenter d'y répondre, les débats ont été analysés au regard des trois axes suivants:

- La problématique de l'accessibilité de la justice en matière foncière ;
- La légalité et légitimité de la justice ;
- Les aspects qui touchent à l'insécurité juridique et judiciaire.

Docteur Ousmane TRAORE, Coordinateur des questions foncières MCA-MALI. Spécialiste Foncier/ Décentralisation

Les phénomènes fonciers sont inséparables des évolutions des sociétés dans lesquelles, ils se produisent. D'un autre côté, nous reconnaissons que certains phénomènes fonciers ont la vie dure et ne sont point influencés par les évolutions. C'est le cas des droits fonciers qui ont pu, à certains moments se plier comme un roseau, ou à d'autres, se redresser comme un roc.

Notre propos ici est d'amener, malgré ces constats, les acteurs fonciers à comprendre et à réaliser que certaines époques politiques de l'évolution de notre pays ont pu marquer et dominer les aspects et paramètres fonciers maliens, sans aucun signe de changements profonds sur les droits fonciers coutumiers. Notre objectif est surtout de se faire des idées claires et précises sur des droits coutumiers qui, par endroit, irritent ou dérangent.

Cet exercice va nous obliger à procéder à un cheminement politique. Mais avant cela nous allons nous intéresser aux caractéristiques des droits coutumiers.

Nous tenterons enfin de démontrer l'existence d'une justice coutumière et d'une justice ''sociale'' (médiatrice) aux côtés d'une justice moderne et étatique.

I.CARACTERISTIQUES DES DROITS FONCIERS

Pour beaucoup de chercheurs les caractéristiques des droits fonciers sont aussi les défauts de ces droits. En effet, les droits fonciers lorsqu'on les aborde, nous surprennent par leur oralité dominante, qui constitue leur force, malgré quelques influences islamiques qui ont pu permettre de les fixer sous une forme écrite dans certaines contrées. (Mémorisation collective perpétuelle). Plus en profondeur, on s'aperçoit qu'ils ont été élaborés expressément en termes concis, simples et pratiques pour qu'ils soient compris de tous et pour ainsi faciliter leur apprentissage.

Tout comme les sociétés dans lesquelles ils évoluent, ces droits ont tendance à garder et entretenir des mythes et des légendes' la terre est sacrée et éternelle'. Comparés aux droits modernes, ils sont souvent considérés comme arriérés et grotesques; les aspects communautaires sont très accentués au détriment des droits individuels. Ceci correspond en réalité à la conception collective de la terre regroupant des membres d'une famille étendue où les morts continuent à exister.

Mieux, la terre est un socle parental réunissant des personnes du même sang (liens biologiques). En cas de conflit, les protagonistes prêtent serment et jurent sur les noms des ancêtres ou des divinités. Dans la réalité, les droits coutumiers sont anachroniques et variables selon les communautés. Ils sont discriminatoires, et s'opposent aux règles de droit moderne.

II .BREVE EVOLUTION POLITIQUE DU FONCIER

1 Période coloniale

L'ère coloniale a été marquée par l'introduction en Afrique de nouveaux concepts, dont l'application dans la gestion des terres, bouleversera profondément et durablement les sociétés africaines. Le simple concept de 'terres vacantes et sans maître' porteur de

puissance destructrice et de velléités de substitution des Maîtres qui étaient là, jadis gestionnaires des terres, laissera des marques indélébiles.

L'Etat colonial, dans les forêts, les rivières, fleuves et lacs, mares et étangs, brousses et bourgades s'emparera des terres fertiles ou espaces utiles au bénéfice des entreprises coloniales. Les concessions des terres, moyen de dépossession rapide des indigènes, va ouvrir la voie à des investissements productifs des terres et non seulement contemplatifs des biens. (Terres, animaux etc.).

2. Période des indépendances en Afrique

A la période suivante c'est-à-dire, celle qui correspond aux indépendances, nos Etats préoccupés par le fardeau du développement, vont s'atteler à la reconstruction des pays (réalisation des infrastructures, embryon industriel, organisation des Etats etc..). Le foncier ne sera abordé que de façon incidente, circonstancielle ou superficielle.

Les Etats qui ont eu le courage de révolutionner le foncier, n'ont pu le faire qu'à travers une nationalisation du domaine, à côté d'une ribambelle de slogans politiques au lieu et place de textes écrits. C'est le cas du Mali où les textes coloniaux ont continué à exister, alors même que l'Etat ne faisait pas appel à eux dans la pratique de tous les jours. Le Régime socialiste en endurcissant les pratiques politiciennes de gestion des terres a du coup, plongé le pays dans une course des expropriations contre les étrangers résidents au Mali et installés dans les villes (titres fonciers urbains) et contre les compagnies françaises, libanaises, syriennes.

L'Etat pour avoir une mainmise sur les terres avait institué l'autorisation préalable à l'occasion des transferts et de toutes autres transactions foncières. En réalité ce qui comptait le plus pour les dirigeants, c'est de détrôner les chefs de canton, de villages ; potentats fonciers opposés au Régime politique en place et qui ont été des collaborateurs de l'administration coloniale.

La pratique abondante de retraits des terres agricoles, opérée par les commandants, permettait certes de mettre fin à l'abandon des terres ; devenu un fléau social, mais réglait en même temps la question de ''dépossession de certaines compagnies ou paysans partis en exode dans les zones sahéliennes, qui connaissaient déjà ''une faim de terres''.

La règle de la prescription acquisitive triennale couplée de l'accomplissement de l'obligation de paiement des impôts a fini de fixer au Nord du Mali, à partir de 1947 et 1958, de nouveaux droits de propriétaires coutumiers fonciers. Cette espèce de reconnaissance juridique sera décisive pour le futur (Registres des terres, Carnets des terres).

3. La seconde République

Le Régime militaire instauré en 1968, aura l'avantage de poser les premières bases d'un nouveau droit d'occupation, d'utilisation et d'implantation des sols grâce à l'élaboration d'un premier code domanial et foncier avorté en 1984 et d'un deuxième code, fruit d'un consensus entre la classe politique et la classe militaro- commercialo- maraboutique.

Cette avancée très significative aura permis d'asseoir des règles pacifiques de gestion des terres,- lorsque celles ci seront bien appliquées – d'où la naissance d'un nouveau code domanial et foncier en 1986.Ce sera l'amorce de la privatisation des terres dans un Régime cette fois ci libéral.

L'arsenal juridique ainsi constitué va tenter de cerner les droits coutumiers fonciers dans un hybridisme laconique. La gestion des litiges fonciers est désormais confiée au juge judiciaire pour la première fois depuis 1904. Les aspects de la décentralisation et des réalités institutionnelles foncières ayant tout au long été occultés, ils seront développés dans le code domanial et foncier de 2000, modifié en 2002.

III.L'AVENEMENT DE LA DEMOCRATIE ET DE LA DECENTRALISATION : IMPACTS SUR LE FONCIER

Nous sommes à l'ère où les populations prennent de plus en plus conscience de leurs droits, avant leurs devoirs longtemps mis au devant de la scène. Cette prise de conscience va donc déterminer l'évolution des droits fonciers. Au Mali, elle s'est fait sentir surtout à travers le processus de décentralisation. Les associations des municipalités, des cercles, des régions sont des exemples édifiants à cet effet.

Ainsi, la naissance des collectivités aujourd'hui nous renvoie forcément au patrimoine foncier des collectivités (inexistant), ceci à son tour nous renvoie à l'organisation des compétences transférées liées à la gestion des terres urbaines et rurales (transfert non effectif).

La création récente des commissions communales et locales imposée par la loi d'orientation Agricole (LOA) est venue combler un vide juridique de mixage des droits à la base. Ce sera une bonne occasion pour les communes d'aider au désengorgement des affaires litigieuses et à la régulation sociale grâce à une prévention des conflits fonciers.

Car c'est bien à ce niveau que doit commencer l'élaboration minutieuse, hardie et dense d'un capital social à même d'aider à la construction de règlements locaux.

IV. ACCES A LA JUSTICE FONCIERE

L'accès des citoyens à la justice est un pendant de la démocratie, même si l'accès à la justice est plus ancien que la démocratie dans notre pays. Notre vision s'appuie sur l'existence de deux justices face aux citoyens, étant entendu que la coexistence des deux justices, aujourd'hui n'est pas mise en cause et est même entrain d'être revue pour améliorer le système judiciaire dans son ensemble.

Si d'un côté, nous avons des juges payés pour rendre une justice toujours contestée, de l'autre côté, nous vivons le modèle de justice dans lequel ni les juges, ni les justiciables ne peuvent prétendre à une rémunération ou à une obligation de payer des services. La seule alternative qui vaille aujourd'hui est de travailler pour une coexistence harmonieuse, pacifique et vivable du droit moderne et du droit traditionnel. Cette ambiance de "fonctionnarisation", côtoyant le travail bénévole n'est-elle pas une énigme sociétale ou Etatique? C'est pour toutes ces raisons non moins pratiques, certes avantageuses, que nous avons délibérément choisi de traiter la justice coutumière à part.

1. Les animateurs de la justice coutumière

Ils ne portent aucun signe distinctif, ni dans l'habillement, ni dans le logement. Les palabres se déroulent généralement sous un vestibule, un arbre ou sous une tente en milieu nomade à l'abri des regards des enfants et des femmes. Le huis clos est abondamment pratiqué en matière foncière et tous les juges sont des hommes d'un âge avancé.

Une des conditions pour siéger est bien d'être une personne âgée et notable, jouissant de l'estime des populations et dont le parcours est au dessus de tout soupçon. Les candidats sont le plus souvent des hommes intègres, reconnus d'avance pour leur sincérité, loyauté, indépendance d'esprit, n'ayant jamais commis d'adultère ou mêlé à des affaires douteuses, dangereuses.

Dans certains cas, exemple chez les Dogon, le Hogon est un véritable demi-dieu, sans souillures, dont les repas sont servis par une jeune fille vierge du village. Le Hogon est assisté de plusieurs prêtres parmi lesquels un prêtre est désigné son médecin .Ces prêtres assistent le Hogon dans la distribution de la justice. Dans certains villages le Hogon fait appel aux conseillers du village. Ce personnage mythique n'habite pas avec ses épouses et il est interdit de lui donner la main en le saluant au risque de perdre la vie.

Dans d'autres villages et contrées, le Cadi véritable bibliothèque de droit et de jurisprudence, joue le rôle de juge de première instance. Erudit, il rend la justice en son âme et conscience, tout en se référant aux faits et gestes de son Maître .Ici aussi l'intégrité morale et la bonne conduite sociale sont exigées. Au dessus d'un Cadi, il y a toujours un autre Cadi plus éprouvé, dont la zone de compétence est plus grande.

Souvent devant des conflits graves ou délicats, des Cadis d'une même zone se réunissent et délibèrent. Généralement les cadis sont des hommes très âgés. Les marabouts même érudits mais célibataires sont d'office écartés.

2. La procédure suivie

Elle est caractérisée par sa simplicité, spontanéité, et sa gratuité. Les audiences sont le plus souvent publiques. Le huis clos est aussi pratiqué lorsque l'affaire est jugée délicate. La parole est équitablement distribuée entre les protagonistes. L'appel à des assistants est peu courante (sauf si un des protagonistes est sourd ou muet), alors que les témoins sont très souvent cités et écoutés.

Bien sûr, que le conseil de village ou de tribu procède de façon discrète à des enquêtes dans les villages et villages voisins. Le transport sur les lieux d'enquête est gratuit. Les reports des audiences sont rares et les délibérations sont faites après d'autres séances de travail des juges. Le jugement énoncé est définitif et immédiatement appliqué. Rares sont les oppositions. La sentence est acceptée par tous les habitants du village. Le poids de la sanction est supporté non seulement par le récalcitrant, mais aussi par ses épouses et ses enfants, souvent rebondit sur l'image de la famille entière. Les peines peuvent être soit des amendes symboliques (noix de cola, bande de cotonnade, sel,) soit des paiements en nature (mouton, chameau) La peine la plus élevée est l'excommunication. Parfois les coups de cravache sont utilisés.

3. La médiation

La Technique est spéciale et propre aux Africains, elle met en jeu un réseau social constitué soit par des griots influents, soit des personnes, familles et villages entiers constitués en alliés sociaux (cousinage à plaisanteries ou cousinage sacré). Ces personnages et communautés viennent à la fin de tout le processus infléchir le jugement ou demander le report dans l'exécution. L'intervention peut avoir lieu dès le déclenchement du conflit et aura pour objectif d'éviter la **judiciarisation** du conflit. Le plus souvent, « la cour » villageoise examine la requête et donne satisfaction. Ce volant social appelé aujourd'hui société civile reste encore efficace, très discret et actif surtout en cas de conflit opposant des communautés.

CAS D'ESPECE: LE CONFLIT FONCIER ENTRE LES VILLAGES DE NANGUILA ET GUELEBA

Ibrahima KOREISSI et Mahamadiba TRAORE, Clinique Juridique DEMESO

Contexte

Nanguila et Gueleba sont deux villages voisins de la sous préfecture de Kourouba. Selon l'histoire, dans les années 1916, le chef de village de Nanguila aurait prêté à son neveu un lopin de terre pour y habiter, lui et sa famille, derrière la rivière. Son neveu créa Gueleba; le reste de la terre revenant au village de Nanguila. Du fait de l'expansion de ces deux villages, un problème lié à la culture de ce lopin de terre éclata, d'abord en 1936, puis en 1960, en 1969, en 1991 et enfin en 1996.

Une plainte fut déposée et un avocat commis par des ressortissants du village de Gueleba à Bamako et ce, après une étude topographique de l'Institut d'Economie Rurale (IER) reconnaissant que le lopin de terre litigieux faisait partie de Guéléba. La procédure civile introduite devant les instances judiciaires aboutit jusqu'à un arrêt de la Cour suprême qui trancha en faveur de Gueleba.

L'application de cette décision provoqua un conflit, le village de Nanguila ne reconnaissant pas le bien fondé de cette décision qui selon eux ne tenait pas compte de l'histoire.

Ainsi, à chaque début d'hivernage le conflit reprenait avec une grande violence nécessitant l'intervention de la gendarmerie nationale pour faire régner l'ordre. Ces violences aboutirent en 1996 à l'interpellation du chef de village de Nanguila ainsi que de ses conseillers, soit environ dix sept (17) personnes. Le chef de village décéda à la suite de cette interpellation qu'il considéra comme une humiliation.

Les relations humaines entre les deux villages étaient alors totalement détériorées. Malgré les liens de mariage et de sang existant entre les villages, les habitants ne traversaient plus les villages et n'effectuaient plus les présentations de condoléances lors des décès.

Les villages voisins quant à eux avaient pris chacun fait et cause pour le village de Nanguila ou de Gueleba.

Informée par les Parajuristes sur place et avec l'appui de l'ONG 3 AG, la Clinique juridique DEME SO décida de procéder à une médiation.

Sa méthode consista à :

- diffuser auprès des communautés le contenu du Code domanial et foncier avec un accent particulier sur le règlement des conflits ;
 - identifier les acteurs du conflit;
 - identifier les personnes ressources pour un règlement définitif du conflit ;
- rechercher et avoir le soutien des autorités coutumières, administratives, judiciaires et politiques pour son intervention ;
 - élaborer un plan de médiation ;
 - procéder à la médiation ;

- organiser une cérémonie officielle de signature de l'accord de paix ;
- et enfin, mettre en place un comité suivi de l'accord.

Méthodologie de la médiation adoptée dans ce litige

a) Diffusion du code domanial et foncier :

DEME SO produira un module sur le Code domanial et foncier qui sera traduit en bambara et produit en cassettes audio et en brochures. Ensuite DEME SO élaborera un programme d'écoutes de la cassette dans chaque village couvert par le projet soit 17 villages. Il s'agissait de regrouper sur la place publique du village, sous le parrainage du chef de village, l'ensemble du village (hommes, femmes, jeunes et vieux) et à l'aide d'un magnétophone avec haut parleur de faire passer la cassette et ensuite faire un commentaire et ouvrir le débat sur le sujet.

b) Indentification des acteurs du conflit :

Il s'agissait d'identifier :

- dans la zone quel était le village le plus ancien qui pouvait ainsi édifier l'ensemble des acteurs sur la situation de la terre en conflit :
 - les villages qui soutenaient telle ou telle partie du conflit ;
 - dans chaque groupe de villages, quel village était le *leader*.

c) Identification des personnes ressources pour le règlement du conflit :

L'objectif était d'identifier quelles étaient les personnes influentes, non parties au conflit, qui pouvaient contribuer à créer une confiance et par là même amener la paix ; à savoir : les chefs coutumiers, religieux, les hommes des castes...etc.

d) Recherche et soutien des autorités :

DEME SO exposa son projet aux autorités - chefs de villages, sous-préfets, préfets, juges, ministères...etc. - afin de requérir leurs conseils et leur soutien.

e) Médiation :

La médiation se déroula en deux temps :

- 1- une médiation par tendance, c'est-à-dire pour chaque partie en conflit et ses alliés, individuellement et collectivement pour requérir leurs conditions de paix ;
 - 2- une médiation entre les deux parties concernées directement par le conflit.

f) Organisation de la cérémonie officielle de signature de l'accord de paix :

Après avoir écouté les deux parties ainsi que leurs prétentions, DEME SO identifia un village neutre pour servir de cadre à la tenue de la cérémonie. Il s'agissait de Manfara, un village symbole où fut construite la première mosquée du Mandé. En plus des villages parties au conflit et des villages voisins, DEME SO invita les différentes autorités, la société civile et la presse pour la dite cérémonie. Après explication des prétentions des parties, les personnes ressources ont pris la parole pour trouver l'accord.

Gueleba a alors exprimé son souhait que, selon la tradition, Nanguila remette dix (10) noix de Kola à son chef de village, ce qui est synonyme de reconnaissance.

Le village de Nanguila quant à lui a exprimé son refus de faire ce geste.

Une fois les prétentions échangées de vive voix par chacune des parties, les personnes ressources (Chef des chasseurs du Mandé, l'imam de Dangassa, le chef des griots du mandé,

le chef des *Founé* du Mandé, les imams des dix villages alliés, le député, le représentant du ministère de la justice, le représentant du sous-préfet, le Préfet de Kati) ont pris la parole pour inciter les deux parties à la paix et ont conclu à la volonté partagée d'en finir avec ce conflit et de continuer à vivre en paix.

g) Suivi de l'accord:

Un comité de suivi de l'accord, composé des personnes ressources, fut constitué afin de régler les derniers détails de cet accord de paix. Il s'agissait de faire revivre les relations de bon voisinage. Ce qui fut fait avec les présentations des condoléances pour les décès survenus dans le cadre du conflit et avec la reprise de la culture de la terre dans les mêmes conditions que dans le passé.

Conclusion

Depuis 1998 aucun incident n'a été constaté. L'accord de paix conclut par voie de médiation sociale consacrant le droit d'usage, même non homologué par les autorités judiciaires, a prévalu sur l'arrêt de la Cour suprême tranchant quant à lui en faveur de la commune de Gueleba.

C'est en revanche depuis le mois de février 2009 qu'une action pénale a été introduite par voie de citation à comparaitre devant la Chambre correctionnelle de la Cour d'appel de Bamako envers dix sept (17) personnes de la commune de Nanguila.

En réaction, les deux communes de Nanguila et Gueleba ont décidé d'informer la Cour qu'elles règleront elles mêmes leur différend.

ARGA-Mali, Alliance malienne pour refonder la gouvernance en Afrique

Contexte

Dans les modes de gouvernance actuelle, les institutions locales sont loin de répondre aux aspirations des populations. Les pouvoirs locaux sont institués et les règles sont édictées sans mettre en œuvre les efforts nécessaires à la prise en compte des différentes réalités locales. Cette situation aboutit à une cohabitation de plusieurs légitimités qui entretiennent entre elles des rapports confus et de natures différentes.

Alors que dans le même temps, la dimension locale est aujourd'hui un espace complexe où les élites politiques, intellectuelles, traditionnelles, religieuses, économiques et sociales entretiennent des relations tout aussi complexes faites d'évitement, de collaboration, de contournement, de conflit, ou de phagocytose.

En outre, la gouvernance locale n'a de sens que si les institutions et les règles locales sont adaptées aux perceptions et aux réalités socioculturelles de leur territoire. C'est pourquoi l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA) a lancé en mai 2008 une initiative sur l'inclusivité institutionnelle et le pluralisme juridique à travers une « recherche – action » sur la cohabitation des légitimités au niveau local.

Objectif général de l'initiative

Cette recherche-action consiste à analyser le statut, la place et le rôle des différentes légitimités à l'échelle locale (particulièrement les légitimités traditionnelles et religieuses), et à comprendre parallèlement les mécanismes traditionnels de régulation des conflits. Il s'agit précisément d'analyser dans quelle mesure les politiques de décentralisation et de développement local intègrent les légitimités autres que celles issues du suffrage universel ? Quelle est la place de ces dernières dans les institutions et dans la vie publique locale ? Quels sont les rapports qu'elles entretiennent avec les autorités issues du suffrage universel ? Quels sont les rapports entre les règles issues des communautés et le droit dit « moderne ?

Méthodologie

Conformément aux objectifs de l'initiative sur la cohabitation des légitimités, il a été mis en place un dispositif de collecte de paroles et d'expériences auprès des différentes catégories d'acteurs concernés. Il s'agit entre autre autres : des autorités traditionnelles (coutumières, religieuses, chefs de village, de quartier, de fraction), des autorités administratives publiques (préfets, commissaires de police), des ordres professionnels (juges, magistrats, sociologues, historiens, anthropologues, etc.), des autorités issues du suffrage universel (élus locaux), des organisations de la société civile, et des partenaires techniques et financiers.

Une équipe pluridisciplinaire de cinq personnes a collecté et transcrit des paroles auprès des catégories mentionnées ci-dessus. Toutes les régions administratives du Mali ont été sillonnées de juin 2008 à février 2009.

57

⁷ Rapport intégral à telecharger sur le site de ARGA : <u>www.afrique-gouvernance.net</u>

Les paroles collectées ont été analysées à l'aide de l'outil Desmodo. Cet outil est une cartographie conceptuelle, qui sert à améliorer la représentation classifiée des informations.

Trois domaines d'analyse ont été identifiés : le foncier, les affaires familiales/ les pratiques sociales et les services publics. Les informations recueillies ont été analysées selon la grille suivante :

- Les constats (les types de conflit),
- Les enjeux/ défis,
- Les mécanismes traditionnels de résolution de ces conflits.

Pour la circonstance, les résultats ci – dessous présentés concernent uniquement le domaine du foncier.

Présentation des résultats

Les constats (types de conflit): ils font référence aux conflits liés à l'occupation/exploitation des terres, à la non matérialisation des limites de terre, à la propriété/expropriation/lotissement, héritage, aux spéculations foncières.

Enjeux/Défis: Il est ressorti de l'analyse des enjeux/défis liés à la réglementation (existence, connaissance et application des textes), à la reconnaissance des institutions légitimes, et aux actions de renforcement des capacités des acteurs.

Mécanismes traditionnels de résolution des conflits: De toutes les expériences rencontrées, le mode de règlement pacifique des conflits communément utilisé porte sur : la recherche du consensus à travers le dialogue (palabre en pays dogon), la concertation, le recours à la médiation, la sensibilisation, la référence à l'histoire (les valeurs sociétales de bonne cohabitation en pays malinké), la référence aux valeurs ancestrales et coutumières (en pays bwa) et aux règles religieuses (règles islamiques au Nord), l'ordalie de potion de la terre (chez les Sénoufo).

Conclusion

La prise en compte des pouvoirs traditionnels dans la gestion des conflits permet l'acceptation des décisions rendues et favorise le retour de la paix. Malgré la grande diversité géographique des acteurs concernés par la résolution des conflits, l'on constate une uniformité en ce qui concerne les mécanismes traditionnels et les modes de régulation pratiqués.

1. ACCESSIBILITE DE LA JUSTICE EN MATIERE FONCIERE

Actions concrètes

- 1. Publier les décrets d'application qui garantissent la mise en œuvre des dispositions législatives prenant en compte les droits coutumiers, notamment celui relatif aux commissions foncières (Evaluation de son fonctionnement au bout d'un an pour le compléter);
- 2. Clarifier la valeur juridique d'une résolution de médiation assortie d'un procès verbal;
- 3. Développer un mécanisme pour une meilleure connaissance mutuelle entre professionnels de la justice et institutions traditionnelles;
- 4. Diffuser à large échelle les accords de paix, les textes législatifs et règlementaires liés au foncier;
- 5. Renforcer et pérenniser les bureaux d'orientation auprès des juridictions;
- 6. Concevoir et faire valider un répertoire des droits coutumiers par une commission nationale, dans le cadre d'un processus participatif (ministère de la justice, magistrats, ministère de l'Administration Territoriales et des Collectivités Locales (MATCL), populations, associations paysannes, etc.);
- 7. Reconnaitre et valoriser le rôle des ONG locales dans la médiation sociale.
- 8. Encourager et promouvoir la culture de la citoyenneté (Cf. Programme National d'Education à la Citoyenneté PNEC);
- 9. Veiller à l'application correcte des textes sur l'assistance judiciaire pour les personnes défavorisées;
- 10. Informer les citoyens sur les montants des frais de justice;
- 11. Simplifier le langage juridique et informer sur le fonctionnement du système judiciaire à travers des guides, etc.
- 12. Réactualiser le rapport de l'étude sur la problématique de l'insertion des autorités et institutions traditionnelles dans le contexte démocratique du Mali.

Expérimentations

- 1. Expérimentation du règlement extrajudiciaire du conflit pour désengorger les tribunaux :
 - o en développant la pratique de la justice participative en matière foncière et domaniale.
 - o en offrant la possibilité d'abandonner la voie judiciaire pour s'en remettre à un médiateur formé et reconnu par la loi,
 - o en accordant un statut juridique au médiateur privé que sont les parajuristes.
- 2. Mise en place des comités de suivi des accords de médiation privée et valorisation des structures traditionnelles similaires déjà existantes pour prévenir et gérer les conflits liés au foncier au niveau local;
- 3. Mise en place des centres d'accès au droit (CAD) pour faciliter l'accès à l'information sur la justice;
- 4. Institutionnalisation et pérennisation les journées portes ouvertes de la justice.

Réflexions prospectives

- 1. Comment étendre le dispositif des commissions foncières au milieu urbain ?
- 2. Quel droit et quel juge à quel niveau territorial pour résoudre les conflits fonciers ?

- Quels principes d'articulation entre les deux systèmes juridiques et judiciaires : principe de hiérarchie, d'autonomie, de subsidiarité, de complémentarité, autres principes ?
- 3. Comment favoriser une prise de conscience et un engagement des citoyens en faveur de l'amélioration du fonctionnement des institutions judiciaires ?
- 4. Comment valoriser le niveau communal et intercommunal comme échelle pertinente de territoire et d'acteurs pour la prévention et la gestion des conflits fonciers (y compris transfrontaliers)?
- 5. Quelle contribution des femmes à la paix sociale de façon générale via la médiation sociale ou des mécanismes judiciaires de résolution des conflits ?
- 6. Comment garantir une meilleure répartition des juridictions sur territoire ?

2. LÉGALITÉ/LÉGITIMITÉ

Actions concrètes

- 1. Développer une meilleure connaissance mutuelle entre les autorités traditionnelles et les professionnels de la justice sur le fonctionnement des institutions et des mécanismes traditionnels de résolution des différents;
- 2. Faire une référence explicite aux normes juridiques traditionnelles, en les insérant dans les textes, et en les diffusant dans les langues des populations.

Réflexions prospectives

- 1. Comment organiser l'articulation entre les différentes institutions locales, légales et légitimes, pour garantir et sécuriser une justice foncière accessible ?
- 2. Quel(s) usage(s) les populations font-elles de la justice étatique dans le cadre du règlement de leurs litiges fonciers au niveau rural et urbain, et pourquoi ?

3. INSÉCURITÉ JURIDIQUE ET JUDICIAIRE

Actions concrètes

- 1. Veiller au respect strict des règles de déontologie par les acteurs de la justice étatique (les professionnels du droit, etc.) pour le règlement des conflits fonciers (exécution et inapplication des décisions de justice);
- 2. Favoriser la mise en cohérence des normes juridiques avec une priorité aux affaires foncières;
- 3. Faire une campagne de sensibilisation autour de la médiation dans les règlements des conflits;
- 4. Privilégier une meilleure répartition des juridictions sur le territoire avec comme priorité la cour d'appel, le tribunal administratif et le tribunal de commerce tout en recherchant une meilleure couverture juridique du territoire;
- 5. Consolider les capacités des associations de défense et d'information des droits des citoyens sur tout le territoire;
- 6. Établir les délais légaux par catégories d'affaires pour éviter l'engorgement des tribunaux.

Réflexions prospectives

- 1. Comment faire concorder les pratiques sociales et les droits coutumiers avec les engagements internationaux ? Comment harmoniser ?
- 2. Comment la justice en matière foncière peut-elle garantir la paix sociale face à la pression démographique, l'urbanisation croissante, la spéculation foncière et la raréfaction des ressources naturelles ?
- 3. Comment faire pour que le pluralisme juridique au Mali reflète mieux les réalités sociales ?
- 4. Comment améliorer les délais dans lesquels les décisions de justice sont rendues ?
- 5. Quelle efficacité du droit étatique et des institutions mises en place pour garantir les droits des citoyens et leur réalisation ?
- 6. Faut-il matérialiser les limites des terres pour sauvegarder la paix sociale au niveau des zones agricoles ?
- 7. Comment permettre aux juristes et autorités judiciaires étatiques une meilleure maitrise des langues nationales dans lesquelles s'expriment les justiciables ?
- 8. Quelles institutions inter-Etats pour la prévention et la gestion des conflits fonciers transfrontaliers ?
- 9. Comment définir les limites de la reconnaissance et du contenu des tenures coutumières ?
- 10. Quelle portée actuelle à la proposition de création d'un domaine national ? (Cf. Réflexions sur les fonciers initiés par la Commission nationale mise en place par Boubacar Sada SY).

Séance 3

Le processus électoral au Mali : sens et légitimité

« Le Mali actuel, héritier du Grand Mali, du Mali des grands empires de l'Afrique de l'Ouest est un résumé de l'histoire de l'Afrique de l'Ouest sahélo saharien. A travers des siècles (du IXe au XVIe siècle), a connu et pratiqué toutes les formes de gouvernance endogènes à l'Afrique: des plus simples, au niveau de la tribu, aux plus élaborées, dans les sociétés lignagères ou segmentaires, les royaumes, ou les empires. Il a connu toutes les formes de construction d'État, du regroupement consensuel à la domination par la force. Le Mali est un concentré, un résumé de l'histoire de la gouvernance dans la région.

Le Mali a mis au point, très tôt, des modes de gouvernance qui lui ont permis d'organiser dans la paix, la stabilité et la sécurité, les rapports entre les différentes composantes de la société, les modes de production économique et de transmission du pouvoir. Il a élaboré des outils et mécanismes pour régler les crises et les conflits internes et externes. Les gouvernants tiraient la légalité et leur légitimité des référentiels culturels, sociaux et économiques internes. La nécessité de l'autorité est culturelle, elle est profondément et anciennement ancrée dans les esprits dans cette partie de l'Afrique. »⁸

De nos jours le Mali vit dans un monde de mutations où les évolutions politico-socioéconomiques en cours impliquent des changements non maîtrisés par les populations. Désormais la démocratie importée impose le suffrage universel pour le choix des dirigeants, à travers l'organisation des élections alternatives. Par ailleurs, ces mutations imposent aux pays africains l'établissement de nouveaux types de partenariats basés sur la signature et la ratification d'engagements régionaux et internationaux concernant les droits de l'Homme. Toute chose en défaillance avec les valeurs culturelles et les principes de gestion connus et maîtrisés par le peuple africain.

Comme mentionné dans la Charte des partis politiques⁹, depuis la naissance de la République du Mali, le 22 septembre 1960, le Peuple Malien affirmait ainsi au monde sa volonté d'indépendance et son attachement aux idéaux de liberté et de justice. Dès lors, on assista à un jeu politique caractérisé par l'existence soit du parti unique de fait, soit du parti unique de droit ou l'absence de toute activité politique avec de graves violations des droits et libertés fondamentaux de l'Homme.

Devant cette situation de blocage, le peuple à travers les associations, les organisations syndicales et la presse indépendante, a entrepris une lutte courageuse pour l'avènement d'une démocratie pluraliste et l'édification d'un Etat de Droit garantissant le libre choix des dirigeants et le plein épanouissement des droits individuels et collectifs et où seront bannies l'intolérance et la violence politique.

Les principes de droit et de démocratie pluraliste reposent sur une diversité de fondements qui sont affirmés au sein de plusieurs textes, à savoir:

- La Constitution du 25 février 1992;
- La charte des partis politiques du 18 août 2005 ;
- La loi électorale du 4 septembre 2006.

_

⁸ Actes du colloque de Bamako – « Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ? » - Contribution, p.39 - Bintou SANANKOUA, 23-25 janvier 2007

⁹ Loi n° 05-047 / du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques.

Parmi ces principes, et eu égard au processus électoral, l'article 2 de la loi électorale stipule : « L'élection est le choix librement exercé par le Peuple en vue de désigner les citoyens appelés à la conduite et à la gestion des affaires publiques selon les principes de la démocratie pluraliste. Le suffrage est universel, égal et secret. Il peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution ou par la loi. »

Cependant, depuis 1992 et les nombreuses élections qui s'en sont suivies, force est de constater que le processus électoral souffre d'un dépérissement certain. Avec les multiples dérives constatées en amont, pendant et après les élections, le processus électoral est vidé de son contenu démocratique.

Dès lors, les défis qui se posent dans le sens des réformes sont énormes et interpellent l'ensemble des acteurs : Etat, partis politiques, citoyen, organisations de la société civile, partenaires techniques et financiers, etc.

De multiples analyses sont menées sur les aspects institutionnels, opérationnels et l'accompagnement de l'organisation du processus électoral. En témoigne notamment la réflexion sur la consolidation de la démocratie au Mali à l'initiative du Président de la République.

Dans le cadre du Forum multi-acteurs, la présente séance sur le processus électoral permet d'élargir le débat à un plus grand nombre de personnes afin d'interroger les pratiques au regard des valeurs et principes de la démocratie partagés au Mali.

Les pratiques et défis liés au processus électoral au Mali :

L'avènement de la IIIème République a marqué une ère de renouveau démocratique au Mali. L'instauration du pluralisme politique ainsi que la mise en place d'institutions et de dispositions juridiques et réglementaires ont contribué à affermir les valeurs démocratiques.

« Dans tout régime démocratique, l'élection est un temps fort de la vie politique. C'est l'acte par lequel le peuple désigne les titulaires de l'autorité politique » ¹⁰.

Pourtant à l'observation des différents scrutins électoraux, de la qualité de leur organisation et de la participation des populations à ces processus électoraux, le constat d'un désenchantement reste indéniable.

Pour expliquer la difficile implication dans le débat politique tout comme la régression de la participation au vote, il faut interroger le degré de connaissance et de compréhension des citoyens face aux enjeux liés à leur vote. En réalité la difficile définition du sens conféré au processus électoral ne permet pas au citoyen de s'investir pleinement dans l'exercice électoral. Le processus électoral donne tout son sens à la démocratie car c'est à travers lui que le citoyen légitime et mandate les autorités politiques pour la conduite des affaires publiques.

Le rôle des partis politiques dans une démocratie c'est l'animation de la vie publique et politique. Les partis contribuent à créer ou maintenir une conscience politique, en assurant l'information et la formation de l'opinion.

_

¹⁰ Jean Pierre C. et Jean Pierre M., *Pour une sociologie politique*, Paris : Plon, 1974, p.145.

Pourtant l'idéal démocratique est mis à mal au regard des évolutions et des pratiques politiques qui se caractérisent notamment par la défaillance des formations politiques dans l'animation d'un débat public et politique, l'absence d'une vision et d'un programme qui répondent aux aspirations des populations, la création inflationniste des partis politiques (120 partis répertoriés) et l'augmentation croissante des candidats indépendants aux consultations électorales.

Cette situation a plusieurs conséquences, notamment l'invisibilité du choix électif, l'instauration d'un rapport clientéliste avec les électeurs, la crise de la représentation. Autant d'éléments qui nous amènent à interroger la légitimité, le rôle et les responsabilités des partis politiques dans l'animation du processus électoral.

De plus, l'existence des nombreuses structures étatiques, politiques et juridiques chargées de l'organisation des élections n'a pas permis d'empêcher les innombrables tares du processus électoral.

En outre, la concentration des moyens humains, matériels et financiers au seul temps du scrutin entrave la parfaite consolidation du processus. Partant, en quoi, les réformes en perspectives quant à l'organisation du processus électoral peuvent-elles contribuer à la consolidation du processus électoral et favoriser la compréhension et l'appropriation du processus électoral par les citoyens ?

Enfin, l'organisation efficiente et la consolidation du processus électoral constituent un défi majeur à notre culture démocratique. Le processus électoral dans sa mise en œuvre est entaché de lourdeurs attribuables en partie à l'insuffisance notoire des compétences en ressources humaines, tant en nombre qu'en qualité.

En réalité les moyens requis pour l'organisation des élections, la non satisfaction des opérateurs politiques, la non implication d'une grande partie des citoyens à la désignation des titulaires de l'autorité politique et la multiplication des conflits post-électoraux ne peuvent coïncider avec l'idéal démocratique.

Ainsi, c'est en prenant le parti de poser la question de fond de l'animation du processus électoral dans son ensemble, des stratégies de mobilisation qu'il suppose et plus particulièrement de l'articulation entre les techniques, les pratiques des hommes et les valeurs au regard des fondements démocratiques que nous tenterons d'identifier des axes favorables à son amélioration.

Colonel N'Tio BENGALY, Direction Générale aux Elections (DGE)

Le processus électoral au Mali en bref

Le processus électoral peut être défini comme étant l'ensemble des actions mises en œuvre et aboutissant à une élection. L'élection est un mécanisme par lequel les gouvernants sont choisis librement par les gouvernés ou un moyen par lequel un peuple désigne ses représentants qui se chargent, en son nom et à sa place, de décider des affaires publiques. Elle constitue un élément fondamental de la gouvernance démocratique.

Le processus électoral du Mali, à l'image de beaucoup de pays, comporte trois phases : la phase pré-électorale (installation de la CENI, révision des listes électorales, enregistrement des candidatures des partis politiques, lancement de la campagne électorale, réalisation et mise en place du matériel électoral, etc.), la phase électorale ou jour du scrutin (vote proprement dit, observation partisane et non partisane, dépouillement, etc.), la phase post-électorale (centralisation des résultats, traitement et proclamation des résultats provisoires, règlement du contentieux électoral et proclamation des résultats définitifs, etc.).

Le cadre institutionnel du processus électoral est marqué par l'existence de plusieurs structures : la *Commission Electorale Nationale et Indépendante* (CENI) chargée de la supervision et du suivi de toutes les opérations électorales et référendaires ; la *Délégation Générale aux Elections* (DGE) chargée de l'élaboration et de la gestion du fichier électoral, la confection et l'impression des cartes d'électeur, la gestion du financement public des partis politiques ; le *Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales* (MATCL) qui a en charge la préparation, l'organisation matérielle et technique des opérations référendaires et électorales.

Dans le cadre de la construction et de la consolidation de son processus de démocratisation amorcé en 1991, le Mali a connu à ce jour électoral huit (08) processus électoraux qui ont permis la tenue de douze (12) élections. Ces élections ont parfois connu des contestations récurrentes mettant en cause la fiabilité du fichier électoral, les documents électoraux, etc.

Constats positifs et négatifs découlant de la gestion du fichier électoral

a) Constats positifs

Les forces du processus électoral en matière de gestion du fichier électoral sont principalement l'élaboration consensuelle du fichier électoral (Partis politiques et Administration représentés), l'implication des partis politiques dans les opérations de révision des listes électorales, le contrôle et la supervision de toutes les étapes de la révision des listes électorales et de mise à jour du fichier électoral par la CENI (facteur de crédibilité), la publication des listes électorales sur l'Internet (facteur de transparence).

b) Constats négatifs

En dépit du mécanisme de révision des listes électorales (inscription, radiation et modification d'électeurs) en vigueur depuis huit ans, force est de constater aujourd'hui que le fichier électoral est confronté à plusieurs difficultés qui affectent négativement sa fiabilité. Il s'agit essentiellement des *insuffisances liées au Recensement Administratif à Caractère Electoral de*

2001 (source de doublons), les difficultés d'identification des électeurs (source d'inscriptions multiples), l'inexistence d'un système d'état civil fiable et sécurisé (non maîtrise des décès et naissances), la localisation imprécise des électeurs (affectation d'électeurs à des bureaux de vote souvent éloignés du domicile), les anomalies décelées sur les tableaux rectificatifs élaborés par les commissions administratives (faible niveau de formation des membres des commissions de révision, faible participation des partis politiques aux travaux des commissions de révision des listes électorales).

Les effets négatifs résultant de ces lacunes et insuffisances sont *l'augmentation anormale de la population électorale* (le nombre d'électeurs du fichier électoral est passé de **5.746.202** électeurs en 2002 à **7.641.521** électeurs en 2009), *l'augmentation des dépenses électorales* (confection de cartes d'électeur, bulletins de vote, etc. pour des électeurs qui ne votent pas), la *baisse du taux de participation* (au moins un tiers des électeurs inscrits ne peuvent prendre part au vote pour des raisons diverses), *la fraude et le vol de cartes d'électeurs non distribuées restent possibles*.

Perspectives

Face à ces lacunes du fichier électoral, le Gouvernement du Mali, dans son souci constant d'amélioration du processus électoral en vue de la consolidation de la démocratie, a envisagé *la refonte totale des listes électorales* à partir de la base de données d'état civil issue du Recensement Administratif à Vocation d'Etat Civil (RAVEC) démarré en février 2009.

Les finalités de cette opération sont : la mise en œuvre d'un nouveau système d'identification des électeurs basé sur des technologies biométriques et permettant de produire à la fois une nouvelle carte nationale d'identité et une nouvelle carte d'électeur, toutes deux numérisées et sécurisées avec photo incrustée (traitement efficace des doublons); le rapprochement des électeurs de leurs bureaux de vote à partir d'une configuration plus fine de la carte électorale issue d'un découpage des villages/fractions/quartiers en entités électorales plus petites appelées secteurs; l'élaboration de listes électorales plus fiables et débarrassées des doublons et des électeurs décédés.

Suggestions

De façon générale, afin d'améliorer notablement le processus électoral au Mali (élections mieux organisées, plus transparentes, moins coûteuses avec une participation importante des citoyens et des résultats moins contestés), il est souhaitable d'envisager :

- a) La mise en œuvre du mode d'inscription volontaire des électeurs sur les listes électorales tout en garantissant le droit de vote du citoyen (réduction du coût des élections, amélioration du taux de participation);
- b) La sécurisation de la traçabilité des cartes d'électeurs (moyen de lutte contre la fraude électorale)
- c) L'adoption d'une nouvelle procédure d'élaboration, d'actualisation et de contrôle du fichier électoral;
- d) La *suppression du vote par procuration et du vote par témoignage* afin de lutter efficacement contre la fraude électorale ;

- e) La *mise en place d'une structure pérenne chargée de l'organisation des élections* en lieu et place des structures actuelles ainsi que *la professionnalisation des acteurs chargés d'animer la structure* (résolution des problèmes de coordination entre structures, réduction du coût des élections, renforcement des capacités, etc.);
- f) Le *renforcement des capacités des partis politiques* par la définition de nouvelles conditions d'éligibilité au financement public et une nouvelle clé de répartition de l'aide publique;
- g) La *création*, au sein de la nouvelle structure en charge des élections, d'*un service responsable de la formation et de la communication*. Ce service, en relation avec les partis politiques, la société civile et autres organismes étatiques, sera responsable de la sensibilisation, de l'éducation et de l'information des électeurs et agents électoraux afin de leur permettre de s'approprier du processus électoral.
- h) La mise en place d'un mécanisme juridique de lutte contre la fraude électorale.

Conclusion

A mon avis, les lacunes et les insuffisances actuelles du processus électoral ne doivent nullement être perçues comme un blocage. Elles doivent plutôt être considérées comme des problèmes de croissance de notre jeune démocratie et partant des défis à relever. C'est pourquoi les initiatives du genre du présent forum doivent être encouragées afin de rechercher et proposer aux gouvernants les solutions propices à l'amélioration du processus électoral du Mali à travers une participation massive des électeurs aux opérations de vote et le rejet de la fraude.

Dr Abdoulaye SALL, Cri 2002

L'élection, seule source du pouvoir dans un Etat de droit, dans un Etat démocratique...

Engagés en 1992 dans la voie de la construction d'un Etat de droit digne de ce nom, le Mali, les maliennes et les maliens restent déterminés à se frayer les chemins qui mènent vers cet idéal qui suppose le respect des principes démocratiques suivants : *le suffrage universel, c'est-à-dire l'élection, seule source du pouvoir* ; la Constitution, comme fondement politique de l'Etat ; la séparation effective des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ; la responsabilité du gouvernement devant le parlement ; l'indépendance de la Justice ; et l'organisation des rapports avec les autres pays du monde. Dans cette perspective, il y a lieu de rappeler que le concept de bonne gouvernance ou gouvernance démocratique est généralement perçu comme l'existence d'un Etat de droit, d'un Etat démocratique dans lequel : tous les acteurs y compris l'Etat lui-même sont soumis à la loi ; une gestion transparente des affaires publiques ; des responsables ayant le devoir de rendre compte ; la participation des citoyens et d'une société civile bien structurée à la conception et la mise en œuvre des politiques.

Dans une démocratie, la souveraineté nationale appartient au peuple tout entier...

Un Etat de droit, un Etat démocratique n'est donc pas au-dessus des lois, mieux, il accepte, reconnaît et garantit les libertés des citoyens comme limites à sa propre liberté. En effet, *la démocratie, dans ses fondements, dans ses principes et dans ses valeurs est une doctrine politique d'après laquelle la souveraineté doit appartenir à l'ensemble des citoyens*. De façon explicite, le pouvoir du peuple par le peuple et pour le peuple. Le mot souverain dans une démocratie ne veut pas dire celui qui est au-dessus des autres citoyens, celui qui, dans son domaine n'est subordonné à personne. Tout au contraire, dans une démocratie, les représentants élus par les citoyens (Président de la République, députés, maires, conseillers municipaux, etc.) ne sont pas des souverains. Ils ont reçu du peuple, à travers les élections, une mission et l'autorité nécessaire pour accomplir cette mission conformément à la Constitution du pays.

Pertinence, enjeux, défis et importance du processus électoral...

A ce sujet, l'article 26 de la Constitution du 25 février 1992 du Mali rappelle que « la souveraineté nationale appartient au peuple tout entier qui l'exerce par ses représentants ou par voie de référendum. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret ». Aussi, il ne saurait y avoir en République du Mali des gouvernants qui n'aient été mandatés par le suffrage universel. Ce qui, à l'instar des autres pays démocratiques au monde, confère au vote le label « de moment privilégié du renouvellement d'une adhésion à une communauté, l'élection présidentielle au suffrage universel devenant la première des fêtes nationales ». Même si l'élection ne constitue pas, à elle seule, un facteur suffisant de démocratie, elle reste pour la plupart des observateurs politiques avisés plus que nécessaire, irremplaçable. Grâce à sa dynamique, notent-ils, elle contribue à élargir le cercle des libertés et entrave la puissance naturelle des oligarchies.

De ce fait, la solidité de l'Etat démocratique que le Mali veut bâtir se mesurera à l'aune de la qualité, de la régularité, de la transparence, de la justesse de ses élections, du suffrage

universel, qui, le temps d'un scrutin, abolit toutes les hiérarchies sociales du fait de l'égalité d'un droit de suffrage renforcée par le secret de l'isoloir. Un homme, une voix...quelque soit le rang social, quelque soit le sexe. Les seules limites résident dans l'âge de voter et la jouissance de ses droits civiques et politiques. Encore faut-il que les citoyens maliens, l'Etat et les partenaires techniques et financiers soient conscients de d'où vient ce pouvoir du suffrage progressivement étendu à l'universalité des citoyens; et des conquêtes héroïques menées à travers les siècles pour sortir les citoyens des trappes des catégories privilégiées du suffrage censitaire au profit du suffrage universel ouvert à tous et à toutes? Le suffrage universel masculin, d'abord le 5 mars 1848 en France; l'accès des femmes à l'électorat, ensuite, en 1920 aux Etats-Unis avec le XIXe amendement, en 1928 en Grande-Bretagne, le 21 avril 1944 en France, en 1971 en Suisse; et l'abaissement de l'âge de la majorité électorale, enfin, de 21 ans à 18 ans dans la plupart des pays...? Autant d'avancées démocratiques acquises au moment de l'accession à l'indépendance nationale le 22 septembre 1960. Sinon comment comprendre la grève du vote constatée au Mali depuis 1992 ?

Quelques constats sur le processus électoral au Mali... Jamais le taux de participation à une élection au Mali n'a atteint les 50% ...

En dix sept (17) années de pratiques démocratiques multi partisanes, *jamais le taux de participation à une élection au Mali n'a atteint les 50%* - ce qui dans certains pays de l'ex Yougoslavie récemment admis dans le cercle des Etats démocratiques équivaut à leur annulation pure et simple -, malgré les efforts importants et énormes consentis par le gouvernement et les partenaires techniques et financiers, le phénomène s'amplifie d'élection en élection, la dernière en date est celle de la législative partielle de Kati avec moins de 17% de taux de participation. L'élection présidentielle considérée comme la plus emblématique a enregistré respectivement de 1992 à 2007 des taux de participation de 23,59% en 1992; 29,02% en 1997; 38,3% en 2002 et 36,17% en 2007. A ce haut niveau, le Mali est encore loin du taux de participation symbolique des 50%. Il y a lieu aujourd'hui de se poser un certain nombre de questions. Que de discours, que d'écrits, que de débats, que de controverses sur le problème. Pour les uns, tout semble déjà être dit, pour les autres, rien ne semble être dit, rien ne semble être fait. Sinon, on ne serait pas en démocratie qui, dans son principe et dans ses valeurs, est un idéal vers lequel toute société doit tendre. Elle est à la fois désirée et redoutée, mais, dans tous les cas, perfectible.

... tous les aménagements et réaménagements du processus électoral de 1992 à ce jour ont porté beaucoup plus sur les aspects techniques, organisationnels, administratifs...

En dix sept (17) années de pratiques démocratiques, le Mali a connu sept (7) textes de lois portant code électoral. Aucun des textes fondamentaux de la 3^{ème} République n'a suivi un tel itinéraire. Avec du recul, les citoyens s'interrogent de plus en plus : ce nombre élevé des lois électorales, ayant des contenus fort variés d'une législature à l'autre (souvent dans la même législature), témoigne -t- il du dynamisme de la démocratie malienne et de l'extrême importance que les acteurs politiques et les citoyens accordent aux règles qui gouvernent les conditions et les modalités de l'accès au pouvoir?, ou, résulte -t- il des guerres de tranchées purement et simplement électoralistes pour l'accès au pouvoir?

Dans tous les cas, tous les aménagements et réaménagements de 1992 à ce jour ont porté beaucoup plus sur les aspects techniques, organisationnels, administratifs, humains et financiers, en un mot sur le contenu technique du processus électoral, que sur le contenu constitutionnel et juridique qui permet la participation libre et éclairée des citoyens aux élections et à la gestion des affaires publiques. Malgré la faiblesse des taux de participation et les multiples infractions constatées au cours des différentes élections, jamais, il n'a été

question d'interroger spécifiquement le contenu constitutionnel et juridique du processus, à plus forte raison, de l'analyser afin d'améliorer le système dans son ensemble.

En guise de perspectives : interroger et analyser le contenu constitutionnel et juridique du processus électoral...

...des innovations techniques, organisationnelles, administratives, certes...

Si en 1991, 1.500 électeurs constituaient un bureau de vote, en 2002 et 2004, ils étaient 700 par bureau de vote, et en 2006 ils n'étaient que 500 par bureau de vote avec comme résultats attendus la fluidité, le rapprochement des bureaux de vote de l'électeur et l'incitation à participer au vote. Si en 1991, le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales était seul à organiser les élections et à en proclamer les résultats provisoires, en 2007, la Délégation Générale aux Elections et la Commission Electorale Nationale Indépendante interviendront en même temps que lui sur les domaines à elles réservés. Par ailleurs, la loi n° 06-47/AN-RM du 4 septembre 2006, actuellement en vigueur, innove par rapport aux précédentes lois électorales sur des aspects comme la déclaration de candidature à l'élection du Président de la République, le relèvement du cautionnement, le parrainage, le bulletin unique, les commissions administratives, les listes électorales, l'augmentation de certains délais, et bien d'autres encore. La création d'une Agence Générale aux Elections en 2009 fait également partie du nombre ...

Peut-on en dire autant des innovations et des aménagements opérés en faveur du soutien, de l'accompagnement, de la participation éclairée de l'électorat défini comme « le droit reconnu à une personne de participer à la désignation des représentants du peuple chargés de la direction des affaires publiques »? Assurément non !!!

...mais, sans impact significatif sur les mécanismes institutionnels...

Comme aiment le rappeler les constitutionnalistes, dans ses mécanismes institutionnels, la démocratie, « pouvoir du peuple par le peuple et pour le peuple », apparaît comme un système de communication entre la masse des citoyens et les organes dirigeants. Il s'en suit que son bon fonctionnement et son efficacité dépendent :

- du côté du peuple souverain : de la variété et du perfectionnement des moyens d'expression mis à la disposition des citoyens de manière à ce qu'ils puissent faire connaître assez régulièrement leur opinion sur l'orientation des affaires publiques ;
- et du côté des représentants élus : d'un aménagement et d'une répartition des pouvoirs qui permettent de transformer en action, de traduire dans la réalité les attentes de l'électorat défini.

...rétablissement du cordon ombilical entre l'électorat et l'élu...

Possibilité pour le peuple souverain de s'exprimer, capacité pour l'Etat d'y répondre, c'est dans ce va- et- vient incessant entre gouvernés et gouvernants que se construit et se consolide la dynamique démocratique avec comme moteur principal la régularité, la transparence, la sincérité et la justesse des élections.

Sans méconnaître les innovations apportées à travers les différentes lois électorales, il reste évident qu'une meilleure perception, une meilleure compréhension de la notion de la citoyenneté et de représentation en démocratie, qu'une connaissance concrète et durable des enjeux, défis, réalités et perspectives liés aux vertus du suffrage universel aideraient sans nul doute à moraliser, à assainir le processus électoral au Mali. Il faut y croire, il faut y travailler inlassablement d'autant plus que la légalité conférée aux candidats à la suite des élections, qui sont ponctuelles et limitées dans le temps et dans l'espace, doit être traduite, confortée et

consolidée par la légitimité, qui, par essence, est structurelle et étalée dans le temps et dans l'espace pour la satisfaction des engagements pris au cours des campagnes électorales.

Sans être exhaustif, interroger et analyser le contenu constitutionnel et juridique du processus électoral au Mali en vue de rétablir le cordon ombilical entre l'électorat et l'élu, consiste à se poser la question de savoir pourquoi, malgré les financements publics de l'Etat et leur statut constitutionnel (fonctions électorale et éducative), les partis politiques n'arrivent-t-ils pas à mobiliser les électeurs, à former de façon pérenne et à dimension des enjeux et défis leurs militants? Une fois au pouvoir, les candidats élus respectent-t-ils les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ? Comment la démocratie s'exerce-t-elle au sein des partis politiques et des associations ? Comment sont sélectionnés et encadrés les candidats et les élus ? Pourquoi, malgré le fait qu'on soit en démocratie libérale, les 20.000 associations que compte le pays ne bénéficient-t-elles pas de soutien, d'accompagnement qui soient à la dimension du rôle qui est le leur dans la réflexion, dans l'information, dans la sensibilisation, dans la formation, dans l'éducation des citoyens avant, pendant et après les élections ? La loi électorale écrite en français telle quelle est, est-t-elle disponible et accessible par tous et pour tous, surtout quand on prend en compte le taux d'analphabétisme dans le pays? Pourquoi, assiste-t-on aux violations des dispositions de la loi électorale à travers les fraudes, les achats de consciences, les multiples infractions dignes d'un autre âge, sans sanctions à la dimension des fautes commises ? Les dispositions en vigueur sont-t-elles en mesure de juguler ce fléau ? Si non, quelles nouvelles dispositions envisager? Et la parité où en-est-on, surtout quand on sait que les femmes représentent 52% de la population? Autant d'interrogations, autant d'aménagements, de mesures correctives nécessaires pour maintenir le cordon ombilical entre l'électorat et l'élu.

...entre tradition et modernité : quel chemin pour le processus électoral au Mali ?...

Le chemin n'est pas à rechercher entre tradition et modernité, ou encore à chercher un refuge entre les deux. Le seul chemin qui vaille est de lutter résolument contre la perte de confiance en nous-mêmes, en nos compétences, en nos aptitudes, en nos capacités à cheminer avec les autres nations du monde pour faire face aux enjeux et défis de la post-modernité, le troisième millénaire, qualifié de « l'ère du vide ». En effet, sous cette nouvelle ère, force est d'admettre que « le temps s'est contracté autour de l'instant, de l'immédiat, toute prétention à construire le lendemain est frappée de suspicion, le politique se trouve broyé par cette machine infernale qui n'a pour perspective que l'immédiat, l'homme politique n'est évalué sur un projet au mieux que le temps d'une élection, le temps lui est refusé, il ne se considère plus comme celui en charge d'indiquer une direction sous l'arbitrage du suffrage universel, ce qui suppose le recours à une critique rationnelle ». Il faut être conscient de cette évolution du monde, l'aborder avec tact et intelligence, pour espérer manager notre processus électoral, partant, notre système démocratique, dans la bonne direction.

Et, comme l'enseignait déjà en 1945 le traditionaliste Fily Dabo Sissoko, « pour réussir il faut deux conditions : l'instruction et le caractère. Etre instruit et intelligent font deux ; si vous faites un pas du côté de l'instruction, il faut en faire deux du côté de la vertu ». Après cinquante années d'indépendance dont dix sept années de pratiques démocratiques multi partisanes, il nous faut simplement être vertueux, sérieux et responsable dans nos comportements individuels et collectifs, si l'on veut réellement améliorer notre processus électoral. Ce que Cri-2002 a résumé sous la formule bien appréciée des citoyens maliens : « Vote Utile et Représentation Utile ».

Autrefois, les maliennes et les maliens allaient voter, même s'ils ne savaient pas très bien le sens de leur choix. De plus en plus, ils veulent avoir de bonnes raisons de le faire, ils veulent être sûrs de *voter* « *utilement* », de donner un sens et un contenu à leur suffrage, pour qu'en retour ils soient *représentés* « *utilement* ». Dans tous les cas, en se proposant d'associer dans toute la mesure du possible l'ensemble des citoyens à la gestion des affaires publiques, la démocratie constitue le type de régime politique le plus élaboré qui soit, et par conséquent, fort instructif d'aménagement constitutionnel. Travaillons-y en donnant aux maliennes et aux maliens de bonnes raisons d'aller voter. Les innovations et les aménagements techniques et organisationnels ne suffiront plus. Il faut plus : *être démocrate et serviteur de la République*.

Issaga KAMPO, Centre Malien pour le Dialogue Inter-partis et la Démocratie (CMDID)

L'élection est le moyen par lequel les citoyens désignent librement leurs représentants dans un système démocratique. Elle suppose l'existence d'un cadre et des règles garantissant à toutes les parties prenantes le libre exercice de leurs droits. Elle est aussi structurée et dictée par la définition des rôles et responsabilités des différents acteurs intervenants dans le processus.

Au Mali, l'instauration du multipartisme a vu la naissance de plusieurs Partis politiques et l'organisation de plusieurs scrutins. Aujourd'hui, la pratique démocratique interpelle tous les acteurs, et principalement les partis politiques qui sont au début et à la fin de tout processus électoral.

A ce titre, l'IMD à travers le Centre Malien pour le Dialogue Inter- partis et la Démocratie (CMDID) a créé un cadre de concertation permanent et un soutien aux partis politiques afin qu'ils puissent mieux exercer leurs rôles.

La présente contribution se situe dans le cadre des différentes réflexions déjà faites par le CMDID pour consolider la démocratie au Mali.

Les constats et les défis

L'amélioration du processus électoral passe obligatoirement par la maitrise des méthodes et outils par ceux mêmes qui sont chargés d'alimenter la démocratie, il s'agit en premier lieu des partis politiques. Dans ce système, plusieurs autres acteurs interviennent avec chacun ses rôles et responsabilités qui sont contenus dans la loi électorale.

Les partis politiques après plusieurs années de pratique démocratique ont fait des constats ; qui constituent également des défis sur le processus électoral dans son ensemble, qui sont caractérisés par :

- Le nombre très élevé de partis politiques : Animateurs de la vie politique, les partis politiques sont les porteurs de projets de société pour les populations. Le nombre croissant des partis inquiète tant les populations que les partis eux-mêmes. Des interrogations sont alors soulevées : La connaissance des missions d'un parti politique par les acteurs politiques ; L'existence d'une démocratie interne au sein des partis politiques ; L'animation des partis politiques ; La communication au sein des partis politiques.
- Le manque d'encadrement au sein des partis politiques : Les partis politiques ne sont visibles que lors des joutes électorales. Leurs missions de formation et d'information des populations ; et missions qui justifient le financement des partis ne sont pas assurées.
- La multiplicité des organes de gestion des élections : Le Mali a expérimenté plusieurs modèles d'administration des élections : Le modèle gouvernemental en 1992 : lors des premiers scrutins organisés en 1992, le ministère de l'intérieur a organisé les trois élections (municipales, législatives et présidentielles). Le modèle indépendant en 1997 : la crise de confiance instaurée entre le pouvoir et l'opposition a amené cette dernière à proposer l'organisation des scrutins par un organisme indépendant. La loi électorale révisée en 1997 et la création de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI). Cette nouvelle structure composée de 30 membres (Partis Politiques,

représentants de l'administration, société civile) installée en janvier 1997, avait la lourde charge d'organiser les scrutins. Les législatives étaient prévues pour le 13 avril 1997; le manque de préparation technique, la non maitrise des aspects par la CENI ont abouti à un fiasco et donna naissance à une crise politique qui durera Cinq ans. Le modèle mixte depuis 1999: Conséquence de l'échec de la CENI ayant la gestion totale de tous les aspects du scrutin, cette formule a prévu trois structures de gestion des élections (le MATCL pour l'organisation matérielle, la DGE pour la gestion du fichier électoral, la confection et l'impression des cartes d'électeurs, la CENI ayant pour rôles le suivi et la supervision). L'existence de ces trois structures n'ont pas permis d'assainir le processus électoral, ni de donner aux populations une garantie réelle dans la gestion des élections. Le coût des élections au Mali sont énormes et non maitrisés par les acteurs.

- La tenue presque tous les deux ans des scrutins : Depuis le 13 avril 1997, des scrutins sont régulièrement organisés presque tous les ans au Mali. A cela il faudra ajouter les différentes élections partielles tenues.
- Le faible taux de participation des populations aux scrutins organisés: Malgré l'existence de plus de 100 partis politiques pour une population électorale de 5 à 6 millions d'électeurs, les maliens ne votent pas. Les taux de participation aux scrutins n'ont jamais atteint les 50%. Les interrogations à ce niveau sont nombreuses, et les partis politiques ont trouvé que les causes peuvent se trouver soit au niveau du mode d'inscription ou du manque de confiance des électeurs envers les partis politiques.
- La fraude et la corruption électorale : De 1992 à nos jours, la loi électorale a connu Six (6) modifications. Le vote est caractérisé par la fraude et la corruption durant tout le processus. Le constat général est que les partis sont impliqués dans le processus depuis la révision des listes électorales jusqu'à la proclamation définitive des résultats. Les causes de cette fraude qui perdure peuvent se situer par : Des articles de la loi électorale qui sont sources de fraude (témoignage, procuration) ; La falsification des résultats des bureaux de vote ; L'incompétence des agents chargés de diriger les bureaux de vote ; La non application des sanctions prévues par les textes ; La corruption est bien visible et elle est caractérisée par l'achat de conscience : les électeurs ne votent plus qu'au plus offrant. Les jours de scrutins constituent des foires, et chacun s'apprête à faire le bon marché. Est élu, celui qui a donné le plus d'argent.

Les perspectives

Au regard de ces constats et défis, la fondation CMDID a fait des réflexions et recommandations qui portent sur les axes suivants :

Au niveau des acteurs politiques : Il s'agit de toutes les actions engagées et celles en cours pour le renforcement des capacités des partis politiques et l'instauration d'un dialogue fécond entre acteurs. Les partis politiques sont les acteurs principaux du processus électoral, à cet égard, les recommandations ont été traduites en activités que le projet finance pour les partis membres : L'élaboration de projet de société par les partis politiques. C'est à travers le projet élaboré et approprié par les militants qu'un parti doit conquérir le pouvoir et l'exercer. La démocratie interne au sein des partis politiques. L'existence des textes au sein des partis, le mode de fonctionnement des partis politiques, le mode de désignation des candidats sont des aspects permettant à un parti politique d'être crédible. La gestion de l'information par les organes et instances des partis

politiques. La maîtrise et l'instauration de ces démarches renforcent les partis politiques et la démocratie dans notre pays.

- Au niveau externe : C'est l'encadrement juridique et institutionnel qui a porté l'attention des partis politiques. Ils ont fait des recommandations sur les aspects suivants :
 - La mise en place d'une structure unique et pérenne chargé de gérer les élections. Il s'agit de confier les missions du MATCL, de la DGE et de la CENI à une seule et unique structure. Cette structure sera dotée d'un secrétariat permanent. Les avantages de la création d'une structure unique et pérenne sont multiples :
 - La maitrise du calendrier électoral,
 - La capitalisation des acquis (en termes de savoir-faire et du matériel),
 - La maitrise du coût des élections
 - La révision des textes (Constitution, loi électorale, charte des partis politiques) permettant:
 - L'adaptation d'un mode de scrutin
 - L'amélioration du mode d'inscription des électeurs sur les listes électorales,
 - Amélioration du système d'identification des électeurs,
 - Combattre la fraude et la corruption électorale à travers l'application des sanctions, mais surtout intensifier la sensibilisation sur le comportement de changement et aussi mettre en avant les vertus de notre société,
 - Le durcissement des modalités de création d'un parti politique,
 - La révision des critères d'attribution du financement public des partis politiques,
 - Quant à la problématique du taux de participation qui reste toujours très faible, les partis politiques estiment que même si la légalité est respectée, la légitimité reste à améliorer. L'amélioration du taux de participation a des conditions transversales qui passeront obligatoirement par l'existence de textes favorisant la participation des populations, le climat de confiance des électeurs envers les partis politiques.

Pour cela, les recommandations en ce qui concerne la méfiance des partis politiques et les populations ont été identifiées :

- L'instauration d'un dialogue permanent entre partis politiques et politiques,
- La promotion de l'homme politique,
- L'implication et la participation des populations dans l'élaboration des projets de société des partis politiques,
- Le compte rendu des élus aux populations,
- La réhabilitation des langues nationales et les canaux de communication traditionnels...

Conclusion

La fondation CMDID s'est aussi appropriée des recommandations de la Commission de Réflexion sur la Consolidation de la Démocratie au Mali et a permis à tous les partis politiques de porter leurs observations sur le document. La démocratie malienne est jeune, elle est en construction. Et comme toute œuvre humaine, elle aura toujours des imperfections. C'est à travers des espaces et cadres de débats que l'on pourra mesurer ses forces et faiblesses et continuer à la consolider davantage.

1. ADHESION ET PARTICIPATION

1.1. Sens et valeurs sociales liés au processus électoral

Actions concrètes

- 1. Instaurer l'éducation aux valeurs et à la citoyenneté à toutes les tranches de la société dès le jeune âge ;
- 2. Instituer des débats de société à travers des espaces libres de dialogue (débats radiophoniques, télévisés, conférence, etc.) en français et dans les langues des populations ;
- 3. Produire de la connaissance sur les secteurs de la vie publique et dans les diverses localités du pays afin d'informer des pratiques et des réalités.

Expérimentations

- 1. Identifier des collectivités à faible taux de participation pour mener les expérimentations ;
- 2. Conceptualiser et élaborer des modules de formation (aux non scolaires) sur le sens et les valeurs liés au processus électoral élargis ;
- 3. Valoriser les sciences humaines notamment la formation en sciences politiques avec la mise en place de programmes adaptés ;
- 4. Élaborer des cahiers de charges pour la tenue des séances de comptes rendus publics (pour donner plus d'intérêts aux assises).

Réflexions prospectives

- 1. Comment articuler les valeurs sociales et les principes démocratiques reconnus au Mali pour favoriser l'adhésion et la participation des populations maliennes au processus électoral ?
- 2. Comment faire du processus électoral une action des populations au quotidien ?
- 3. Quelle(s) langue(s) et quels canaux de communication pour rendre les textes (Législatifs, règlementaires, programmes électoraux, etc.) accessibles aux populations ?
- 4. Comment faire une réforme institutionnelle pour amener les citoyens à s'intéresser (adhésion et participation) au processus électoral ?
- 1.2. De la participation citoyenne à la légitimation des élus

Actions concrètes

- 1. Susciter l'engagement des citoyens à participer à toutes les étapes du processus électoral :
- 2. Créer un cadre réglementaire pour le choix des candidats sur la base de la crédibilité et de la légitimité dans les instances des partis politiques ;
- 3. Renforcer les capacités des partis politiques pour une meilleure diffusion des textes réglementaires et législatifs liés au processus électoral et les textes qui régissent les formations politiques.

Expérimentation

1. Amener les citoyens à s'impliquer efficacement dans les espaces publics délibératifs et dans le débat politique: conseils communaux, rencontres et assemblées locales, etc.

Réflexions prospectives

- 1. Comment réhabiliter le citoyen comme premier acteur constitutionnel du processus électoral ?
- 2. Comment simplifier l'accès des citoyens aux votes ?

1.3. Les pratiques des acteurs

Actions concrètes

- 1. Veiller à l'application stricte des règles démocratiques et républicaines afin de favoriser un changement de comportement (valorisation de l'article 26 de la Constitution qui stipule que la souveraineté constitutionnelle appartient au peuple tout entier);
- 2. Inciter les médias à jouer leur rôle pour l'amélioration du processus électoral (information, interpellation, dénonciation, animation de débats);
- 3. Renforcer les capacités des partis politiques pour une meilleure démocratie interne (afin qu'ils aient des projets en conformité avec les réformes en cours, qu'ils effectuent des choix légitimes des candidats, etc.);
- 4. Promouvoir le renforcement des capacités des acteurs de la scène politiques dans nos langues nationales pour une prise de conscience des défis et enjeux du processus électoral.

Expérimentations

- 1. Cultiver l'esprit du vote utile chez les citoyens ;
- 2. Promouvoir des programmes de coaching des élus pour une représentation utile.

Réflexions prospectives

- 1. Quels éléments de valeurs sociales, de principes républicains et de démocratie peuvent redonner au processus électoral son sens fondamental ?
- 2. Quelles dispositions pratiques mettre en place pour mettre fin à la culture de l'impunité au niveau du processus électoral ?

2. ORGANISATION DU PROCESSUS

2.1. Acteurs et structures

Action concrète

1. La dotation en ressources humaines, compétentes et soucieuses du respect de l'éthique et de la déontologie au sein de la future structure unique, autonome de gestion du processus électoral.

Expérimentations

- 1. Identifier et soutenir les organisations de la société civile (OSC) les plus engagées dans l'organisation efficiente et efficace du processus électoral (accès au financement durable);
- 2. Adapter le calendrier des scrutins à la disponibilité des citoyens afin d'avoir un taux

de participation élevé.

Réflexions prospectives

- 1. Quelle articulation des rôles des différents acteurs en charge de l'organisation du processus électoral ?
- 2. Quel système de désengagement progressif des PTF pour l'organisation du processus électoral?
- 3. Comment faire un couplage des élections en vue de réduire les dépenses? (présidentielle, législative, communale) Quel scrutin? Quel découpage territorial? Ouels mandats électifs?
- 4. Quelle spatialisation des compétences dans les politiques sectorielles?
- 5. Comment mettre les élus régionaux et généraux (gouverneurs) en mesure d'exercer leurs rôles et leurs pouvoirs?
- 6. Quelle modalité de révision de la carte électorale?
- 7. Faut-il élargir les jours de vote à une semaine pour que cela corresponde mieux avec les habitudes des populations pour une participation massive ?

2.2.Méthodes et techniques

Actions concrètes

- 1. Adapter le calendrier des scrutins à la disponibilité des citoyens afin d'avoir un taux de participation élevée ;
- 2. Délivrer concomitamment les cartes d'électeurs et les cartes d'identité à partir des données du RAVEC (Recensement à Administration Vocation d'état Civil) ;
- 3. Garantir la professionnalisation des acteurs chargés d'organiser le processus électoral
- 4. Garantir l'application effective des lois par les autorités centrales, déconcentrées et décentralisées pour lutter contre la fraude et les détournements du processus électoral.

Expérimentation

1. Mettre en œuvre un nouveau système d'identification des électeurs à travers des technologies biométriques pour contribuer à la lutte contre la fraude électorale.

Réflexions prospectives

- 1. Quel taux de participation choisir pour rendre crédible les élections (exemple le taux de 50% de participation) ?
- 2. Le système électoral en vigueur permet-il une grande implication de l'ensemble des acteurs ?
- 3. Peut-on rendre le vote obligatoire pour tous les citoyens inscrits sur les listes électorales ?
- 4. Comment tenir compte des autres formes de vote (le vote blanc, le vote nul, etc.)?
- 5. Comment une structure unique permettra-t-elle de mutualiser les efforts ?
- 6. Quelle(s) conditionnalité(s) instaurer au moment de la création et au cours de la vie des partis politiques ?
- 7. Quelles méthodes coercitives utiliser à l'endroit des élus qui entravent les lois en vigueur en matière de reddition des comptes ?
- 8. Faut-il mettre en place un mode d'inscription volontaire sur les listes électorales pour appuyer les efforts de sensibilisation et d'informations des acteurs?
- 9. Quelles dispositions mettre en place afin de lutter contre l'usage abusif des procurations lors des élections pour éviter les dérives ?

- 10. Comment instaurer une mise à jour régulière du fichier électoral ? Comment inciter les populations à déclarer les cas de décès, les naissances, les mutations professionnelles, etc.?
- 11. Quelles mesures adéquates prendre pour l'application des dispositions constitutionnelles et juridiques afin de mettre fin à la culture de l'impunité ?

3. ANIMATION DU PROCESSUS ELECTORAL

3.1. Les citoyens

Actions concrètes

- 1. Renforcer le contrôle citoyen et promouvoir la reddition des comptes de la gestion des affaires publiques ;
- 2. Rendre les textes accessibles dans un langage adapté avec des supports appropriés (conférences-débats, concertation, etc.);
- 3. Mutualiser les expériences (pratiques des acteurs) en vue de favoriser l'efficacité et l'efficience du processus électoral.

Expérimentation

1. Créer et animer des espaces de débats démocratiques et républicains au niveau local pour développer la culture politique des populations.

Réflexions prospectives

- 1. Comment favoriser la participation dynamique des populations dans l'animation du débat démocratique au niveau local, régional et national ?
- 2. Comment capitaliser et mutualiser sur les expériences réussies pour améliorer le fonctionnement du processus électoral ?
- 3. Comment inciter les partis politiques à jouer leur rôle d'animation du débat politique?
- 4. Quels rôles et responsabilités des autorités traditionnelles pour une meilleure implication dans le processus électoral ?

3.2. Les partis politiques

Actions concrètes

- 1. Renforcer les capacités de formation et d'encadrement des partis politiques dans le dispositif d'organisation du processus électoral
- 2. Animer des espaces d'échange démocratiques sur les enjeux et défis de la nation.
- 3. Promouvoir la formation et l'encadrement des militants.
- 4. Renforcer l'appui conseil-accompagnement et le suivi-évaluation des partis politiques
- 5. Proposer des programmes et des projets de société au moment des élections qui tiennent compte des aspirations des populations.

3.3. Les institutions (l'État, les collectivités)

Actions concrètes

- 1. Rendre les textes accessibles dans un langage adapté avec des supports appropriés (conférences-débats, concertation, etc.);
- 2. Mutualiser les expériences (pratiques des acteurs) en vue de favoriser l'efficacité et l'efficience du processus électoral.

3.4. Les médias

Actions concrètes

- 1. Informer, former les citoyens (notamment les jeunes et les femmes), dans les langues nationales, afin de leur faciliter la compréhension des enjeux du processus électoral pour une participation éclairée ;
- 2. Inciter les médias à jouer leur rôle de manière professionnelle pour l'amélioration du processus électoral (information, interpellation, dénonciation, animation de débats) ;
- 3. Instaurer des temps de débats politiques en vue de renforcer la culture politique des citoyens et d'inciter les partis politiques à formuler des projets de société en conformité avec les aspirations des populations ;
- 4. Promouvoir le respect du code de l'éthique et de la déontologie pour diminuer les dérives.

3.5. Les organisations de la société civile (OSC)

Actions concrètes

- 1. Mettre en place au sein des OSC des mécanismes pour assurer la pérennité de leurs actions de sensibilisation, d'appui conseil, d'accompagnement et de suivi évaluation ;
- 2. Assurer l'animation continue des débats démocratiques et républicains en dehors des périodes électorales ;
- 3. Développer la prise de conscience chez les citoyens face à l'incitation au vote en nature et/ou en argent, etc.;
- 4. Remédier à l'opacité du processus électoral par le développement du contrôle citoyen sur la gestion des affaires publiques aux différentes échelles de gouvernance.

Séance 4

La gouvernance de l'aide au Mali

INTRODUCTION THEMATIQUE

Depuis son accession à l'indépendance, le Mali a bénéficié d'aides, fournies en majeure partie par les puissances occidentales. Cette aide, qui n'est jamais « gratuite », a répondu au fil du temps à diverses conditionnalités. Politiques dans un premier temps car liées au passé colonial du Mali puis à ses affinités avec les régimes communistes en particulier. Economiques ensuite dans le cadre de la lutte contra la pauvreté et la promotion de la croissance, à travers notamment plus récemment les objectifs du millénaire. Les Etats bénéficiant de l'aide sont tenus à des résultats spécifiques en matière de développement qui conditionnent donc la gestion de l'aide. Les conditionnalités sont également d'ordre sociétal, visant à aboutir à un changement des comportements, à la responsabilisation des acteurs du développement pour que le pays fonctionne de façon autonome.

Car le constat qui est fait aujourd'hui est que le Mali est dépendant de l'aide financière qui lui est apportée dans son fonctionnement même. Depuis le début des années 2000 en particulier, l'aide au développement a doublé pour atteindre 558 millions de dollars en 2007. Celle-ci représente une aide de 42 dollars par habitants en 2008. Sa forme, son volume, sa provenance ont donc varié mais pour quel résultat ? Quelle efficacité ?

Les politiques imposées de l'extérieur ont clairement été un échec et le défi d'aujourd'hui est donc de trouver un mode de gouvernance de l'aide adapté à la réalité malienne et aux défis du pays pour les années à venir. La gouvernance mondiale étant inadaptée, il faut prêter attention aux formes spécifiques que la gouvernance de l'aide prend en Afrique, et au Mali en particulier.

Depuis quelques années, le Mali s'est engagé à fournir des efforts en matière de gouvernance de l'aide et cela se traduit entre autres par :

- la participation aux enquêtes de suivi de la Déclaration de Paris (2006 & 2008)
- l'organisation des partenaires techniques et financiers en Troïka
- l'adoption d'un plan national efficacité de l'aide 2007-2009 par le gouvernement
- l'adoption par les PTF d'une stratégie commune d'assistance-pays (SCAP) en 2009
- la mise en place d'un secrétariat à l'harmonisation de l'aide.

Des solutions nationales sont donc mises en place, testées et tentent d'impliquer à la fois les acteurs gouvernementaux, les partenaires techniques et financiers, la société civile, et la population dans son ensemble. C'est la coordination de tous ces protagonistes qui pose encore problème aujourd'hui et remet donc en question l'efficacité de l'aide au regard des montants alloués. Porter un regard nouveau sur la gouvernance de l'aide pour identifier les facteurs de changement et réaliser un projet collectif au Mali semble ainsi nécessaire.

A l'aune des séances précédentes du Forum Multi-acteurs, la séance 4 s'est proposé de revenir sur une perspective plus globale en abordant le thème de la gouvernance de l'aide au Mali. Les années 2000 ont marqué un accroissement significatif des montants de l'aide alloués au Mali, impliquant également toujours plus d'acteurs. Cependant, il est avéré que la persistance de dysfonctionnement dans cette gestion de l'aide mettant ainsi en cause son efficacité. Le Mali est un pays aujourd'hui largement dépendant de cette aide extérieure mais dans la perspective de son développement, il doit pouvoir finalement s'en passer pour devenir un acteur autonome majeur du continent et de la scène internationale.

Mamadou DEMBELE, Service d'Harmonisation de l'Aide (SHA)/ Personne ressource

Introduction

En 1960, le Mali disposait de moins de 15 ingénieurs de conception, de quelques centaines de Km de routes bitumées, le taux de scolarisation était inférieur à 10% et l'espérance de vie tournait autour de 45 ans.

Depuis 1960, les progrès sont considérables. Mais quelle a été la contribution de l'aide à ces avancées ? Rôle sans doute majeur mais difficile à déterminer précisément. La forme, le volume et la provenance de l'aide ont varié en fonction notamment :

- des orientations économiques du pays (économie de type socialiste de 60 à 68);
- de la capacité des gouvernements à déterminer des priorités de développement ;
- de la force de négociation des gouvernements ;
- de l'environnement politique et économique international.

1.1. Le concept d'Aide Publique au Développement

L'Aide publique au développement (ADP), peut être défini comme un soutien d'un Etat ou d'une organisation émanant d'un ou de plusieurs Etats, à un autre Etat ou à ses démembrements, afin de lui ou de leur permettre de réaliser une activité de développement. Autrement dit, c'est la nature du donneur (Etat et ses démembrements, institutions internationales ou organismes privés) qui détermine si l'aide est publique ou privé.

Le concept de l'aide public au développement :

- L'aide est un soutien, une assistance, un secours apporté par un individu ou une institution à un autre individu ou institution.
- L'octroi d'une aide suppose en général que certaines conditions soient remplies par le bénéficiaire à la satisfaction du donneur: volonté et disponibilité de part et d'autre, objectif identifié par le receveur et non le donneur, apport minimum du bénéficiaire, etc.
- En d'autres termes, une aide n'est en général pas gratuite.
- Ce constat vaut également pour l'Aide publique au Développement (APD).

Les intérêts liés à l'aide

- L'aide que les Etats riches et les Organisations internationales octroient aux pays en développement est généralement soumise à des conditions. Celles-ci peuvent servir les intérêts des pays bénéficiaires mais aussi des donneurs.
- En effet, l'aide au développement est parfois attribuée en fonction des intérêts économiques, commerciaux et géopolitiques des donneurs.
- Dans ces conditions, l'aide peut-elle contribuer au développement des pays bénéficiaires ?

Les déterminants de l'aide

- Si oui, à quelles conditions ?

Nous déterminons 3 caractéristiques majeures de l'aide pour les pays bénéficiaires : son volume, sa forme et sa provenance. Chacune de ces caractéristiques est déterminée par de multiples facteurs.

- Le volume de l'aide accordée par les PTF est surtout influencé par plusieurs facteurs, dont:
 - Le niveau de développement des pays bénéficiaires (dans un souci de d'équité, plus un pays est pauvre, plus l'aide par habitant est élevée)
 - La vulnérabilité du pays aux chocs externes (plus les recettes d'un pays sont susceptibles de fluctuer en fonction de chocs externes, plus l'aide est élevée).
 - La qualité de la gouvernance (mieux un pays gère l'aide, plus les volumes sont élevés).
- La provenance de l'aide est déterminée essentiellement par le contexte géo politique et géo stratégique de l'heure d'une part et d'autre part, par l'orientation politique du pays bénéficiaire.
- La forme de l'aide est généralement fonction de la volonté du donneur à laquelle il faut ajouter depuis un certain temps la qualité de la gestion des finances publiques et la capacité du gouvernement à définir des politiques sectorielles claires :
 - Si les finances publiques sont bien gérées, les PTF sont incités à verser des aides budgétaires dans le budget général de l'Etat.
 - Si le gouvernement a défini des politiques sectorielles claires, les PTF peuvent être incités à verser des aides budgétaires sectorielles.
 - Si ces conditions ne sont pas remplies, les PTF ont tendance à privilégier l'aide-projet.

1.2. Aide-budgétaire et Aide projet de quoi parle t- on ?

Aide budgétaire et Aide projet ont chacune des avantages et des inconvénients.

- Aide budgétaire :
 - Avantage : meilleur contrôle des autorités nationales sur l'allocation et la mise en œuvre de l'aide.
 - Inconvénient : pas de transfert de compétences et risques de détournement.
- Aide projet :
 - Avantage : transfert de compétences
 - Inconvénients : risque que l'appui aux institutions nationales devienne une substitution (souvent les PTF veulent tout gérer par eux-mêmes).

Les formes de l'aide

La nature de l'Aide. Elle est généralement de trois formes:

- Aide matérielle: construction d'infrastructures, fourniture d'équipements, de vivres...
- Aide immatérielle: appui-conseil, assistance technique, formations, bourses d'études...
- Aide financière: octroi de financements sous forme de don, de subvention ou de prêt à des conditions meilleures que celles du marché (prêt dit « concessionnel »).

1.3. Evolution de l'aide : les chiffres-clés

Evolution du volume de l'aide à prix courants (1960-2009)

- L'aide a considérablement augmentée de 1960 à 2009 : 10 millions de dollars/ an, environ dans les années 1960 contre 558 millions en 2007 ;
- Apparemment l'aide aurait presque doublé depuis les années 2000 (300 millions en 2000 contre 558 en 2007) ;
- Si on tient compte de l'inflation, l'aide est réellement bien plus élevée que dans les années 1960.
- Toutefois, la hausse depuis le début des années 2000 est moins prononcée et des niveaux d'aide élevé avaient déjà été entre 1985 et 1990.

Evolution de l'APD versée au Mali en dollars par habitant à prix constants (1960–2008)

- Hausse spectaculaire : 1 \$ d'aide par habitant en 1960 contre 42 \$ en 2008.
- Niveaux élevés atteints entre 1985 et 1990 : 55 à 70\$ par habitant.
- Depuis 1990, le niveau est relativement stable : entre 35 et 50 \$ par habitant chaque année.

1.4. Evolution de la gouvernance de l'Aide au Développement accordée au Mali de 1960 à 2009

Réfléchir sur la gouvernance de l'aide implique de se poser les questions suivantes :

- Qui définit les objectifs de développement ? Ces objectifs doivent-ils être déterminés lors de sommets internationaux pour l'ensemble des pays en développement ? Ou doivent-ils être définis à l'échelle nationale ?
- Quels sont les acteurs qui sont impliqués dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques de développement financés par l'aide ?
- Des conditionnalités doivent-elles être mises en place ? Par qui doivent-elles être déterminées ?

Années 1960 : Les débuts de l'aide

- Aide reçue par le Mali fortement déterminée par l'histoire coloniale (France) et les orientations socialistes du pays (URSS, République Populaire de Chine, pays d'Europe de l'Est). URSS apporte à elle seule environ 30% de l'aide.
- Presque pas de conditionnalités liées à des reformes à mettre en œuvre. D'une manière générale, beaucoup plus de souplesse qu'aujourd'hui. Par exemple, vis-à-vis des pays socialistes, à l'échéance des prêts, les impayés faisaient toujours l'objet de négociation et ne constituaient pratiquement pas un obstacle à l'octroi d'autres prêts.
- Rôle de la société civile pratiquement nul dans la conception de politiques et stratégies de développement.
- Presque pas d'ONG.

Années 1960 : Les débuts de l'aide

- Aides des pays socialistes : elles portaient surtout sur des équipements de production qui, technologiquement, n'étaient pas compétitifs.
- Aide des pays occidentaux et des organisations internationales : Il s'agissait essentiellement d'aides projets qui se caractérisaient notamment par leur manque d'appropriation.

Années 1970 : Les premières conditionnalités

- Réduction du montant de l'aide octroyée par les pays communistes et augmentation du volume de l'aide des pays occidentaux.
- 1971 : la catégorie des Pays les Moins avancés est créée, permet à ces pays d'obtenir différents avantages mais les empêche désormais de se financer sur les marchés financiers.
- L'aide est de plus en plus liée.
- Les conditionnalités commencent à être exigées.
- Quelques ONG commencent à intervenir suite à la sécheresse des années 1973/1974.

Années 1980 et 1990 : la rigueur imposée par les plans d'ajustements structurels

- Conditionnalités se renforcent, sous l'impulsion du FMI et de la Banque mondiale.

- Ces institutions n'accordent une aide que si les pays bénéficiaires mettent en place des Programmes d'ajustements structurels (PAS) et s'ils s'engagent à ne pas s'endetter sur les marchés financiers.
- Ces conditionnalités visent avant tout l'équilibre des finances publiques et la soutenabilité de la dette. Pour atteindre cet objectif, il est demandé au Gvt de réduire les dépenses publiques et de réformer les entreprises publiques (restructuration, privatisation, liquidation).

Fin des années 1990 : l'échec des politiques imposées de l'extérieur

- Bien que le Gouvernement ait mis en œuvre les politiques préconisées par ces organisations, l'économie malienne a vu sa situation se dégrader :
- déséquilibre persistant des finances publiques et des comptes extérieurs;
- accumulation d'impayés au niveau du trésor et retard persistant dans le paiement des salaires (entre 3 et 4 mois);
- baisse notoire de la production industrielle du fait de la mise en œuvre d'un programme de privatisation mal adapté.
 - Surtout, les populations ont directement pâti de la baisse des dépenses sociales.
 - Le fait que ces plans soient imposés de l'extérieur rendait l'échec probable.

Fin des années 1990 et début des années 2000 : la lutte contre la pauvreté devient une priorité

- Début des années 2000, l'accent est mis sur la réduction de la pauvreté avec la définition des objectifs du Millénaire.
- Le raisonnement sous-jacent est que les pays en développement sont pris dans une trappe à pauvreté dont seule l'aide pourra les sortir. L'aide doit être considérablement augmentée à l'horizon 2015.
- Au Mali, un Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) est élaboré en 2000-2001 pour atteindre les OMD. Equilibre des finances publiques et la soutenabilité de la dette restent des objectifs majeurs.
- En 2006, le Mali bénéficie d'ailleurs d'importantes remises de dettes, notamment dans le cadre de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (I-PPTE).

Les années 2000 : l'importance de la croissance

- En 2006, un nouveau programme de développement est élaboré : il s'agit d'un Cadre pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCRP).
- L'Introduction de la notion de « croissance » dénote une prise de conscience de l'importance de la mobilisation des ressources internes, étant entendu que la Lutte contre la pauvreté ne peut pas être financée seulement par l'aide.
- Le CSLP 2002-2006 et le CSCRP 2007-2011 ont été définis par les autorités nationales, de manière participative (la société civile a pris part à la conception de ces programmes, notamment au travers de concertations régionales).
- Le leadership national sur la définition et le financement des politiques de développement est conforté par le fait que de plus en plus de PTF versent des aides budgétaires.

La dépendance vis-à-vis de l'aide

- Prise de conscience de la nécessité de mieux mobiliser les ressources internes mais le Mali reste encore très dépendant de l'aide extérieure.
- En 2009, l'aide a représenté près de 10% du PIB, ce qui équivalait à 45% du budget de l'Etat.

- La dépendance vis-à-vis de l'APD en matière d'investissements est nette: depuis 2007, les investissements publics ont été financés par l'aide à 60%.

1.5. Les débats actuels : l'efficacité de l'aide en question

Les PTF, les pays bénéficiaires et la société civile ont constaté que la gestion de l'aide était souvent peu efficace :

- L'aide est peu coordonnée entre PTF;
- L'aide n'est pas toujours alignée sur les stratégies nationales des pays bénéficiaires ;
- L'aide est peu prévisible ;
- L'aide est souvent « liée » (l'octroi de l'aide est lié à l'approvisionnement en marchandises auprès d'entreprises du PTF donateur et/ou recrutement d'experts de ce PTF) :
- La gestion de l'aide prend énormément de temps aux institutions nationales alors que les ressources humaines sont rares (car conditionnalités et procédures sont lourdes);
- les gouvernements ne sont pas redevables devant leur population de la gestion de l'aide;
- Les populations ont peu d'informations sur l'aide.

Les efforts pour renforcer l'efficacité de l'aide

- Le thème de l'Efficacité de l'Aide a émergé dans les années 2000 (on peut retracer son évolution à travers les différentes étapes suivantes) :
- Conférence de Monterrey de 2002,
- Déclaration de Rome 2003,
- Déclaration de Paris 2005,
- Forum d'Accra 2008,
- A travers ces conférences et déclarations, engagement collectif des PTF et des pays bénéficiaires à améliorer l'efficacité de l'aide.
 - Mais efficacité de l'aide définie en termes de procédures plutôt que de bénéfices pour les populations.
 - Au Mali, beaucoup d'efforts pour renforcer l'efficacité de l'aide :
 - Participation aux enquêtes de suivi de la Déclaration de Paris (2006 et 2008) ;
 - Organisation des PTF sur la base d'une Troïka ;
 - Mise en place de groupes thématiques des PTF avec un chef de file pour chaque groupe ;
 - Adoption d'un Plan d'Action National Efficacité de l'Aide 2007-2009 par le Gouvernement en 2007:
 - Adoption par les PTF d'une Stratégie commune d'Assistance-Pays (SCAP), en 2009 (assortie d'un plan d'actions).
 - La SCAP est ambitieuse : elle « découle d'une volonté politique des Partenaires Techniques et Financiers du Mali de changer profondément leurs modalités d'aide »

Les efforts pour améliorer l'Efficacité de l'Aide au Mali

- Pour un suivi efficace de la mise en œuvre des réformes, le gouvernement et les PTF ont respectivement mis en place le Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA) et le Pool Technique des PTF.
- Des cadres de concertations réguliers entre PTF et Gouvernement ont été mis en place.
 Il s'agit de:

- La revue annuelle du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (1 fois/ an),
- la Revue budgétaire conjointe (1 fois/an),
- les Commissions mixtes Gouvernement-PTF (3 fois/ an),
- les rencontres MEF-Troïka (1 fois/ mois).
- Même si beaucoup reste à faire, des progrès concrets ont été réalisés par rapport aux décennies précédentes :
- L'aide est davantage alignée sur les priorités nationales.
- Les PTF sont mieux coordonnés
- Les conditionnalités sont plus souples qu'auparavant. Exemple, les conditions de décaissement des aides budgétaires globales sont validées d'un commun accord par les deux parties.
- La société civile et le secteur privé sont de plus en plus impliqués dans tous les débats relatifs à l'aide
- Cependant, il est difficile d'affirmer si ces efforts ont contribué à faire reculer la pauvreté de manière significative.

1.6. Principaux défis pour améliorer la gouvernance de l'aide et conclusion Principaux Défis pour améliorer la gouvernance de l'aide

- Gérer l'aide de manière de plus en plus rigoureuse en maintenant le cap sur les priorités du CSCRP.
- Convaincre les PTF dits « non traditionnels » de participer aux mécanismes de coordination existants.
- Davantage impliquer la société civile et le secteur privé dans l'élaboration et le suivi des politiques de développement.
- S'engager sur des conditionnalités réalistes et qui sont alignées sur les priorités définies par les autorités nationales.
- Convaincre les PTF de recourir davantage à l'aide budgétaire en améliorant la qualité de la gestion des finances publiques.
- Elaborer les projets en fonction des intérêts de la population malienne et non en fonction d'individus ou de groupes d'individus (qu'ils soient du côté des PTF ou des institutions maliennes).
- Adopter une stratégie de sortie de « la politique de la main tendue » qui soit basée sur une croissance soutenue et une meilleure mobilisation des ressources internes.

Conclusion

Si les bénéfices de l'aide pour le Mali sont multiples, ils ne lui ont toujours pas permis de sortir de cette politique de la main tendue et la pauvreté est toujours là. Aussi, faut-il rappeler qu'aucun pays n'a fondé son développement sur l'aide : ni les pays émergents actuels (Chine, Vietnam, Brésil, etc.), ni les pays de l'Est, ni les pays arabes, encore moins les pays occidentaux. Tous ces pays sont parvenus à mieux mobiliser leurs ressources internes et se financer davantage sur les marchés, grâce à une gestion rigoureuse des finances publiques et à la mise en œuvre de politiques de développement cohérentes et ambitieuses. Si le Mali parvient à faire de même, il pourra aspirer à devenir un pays émergent d'ici 20 ans. Cette ambition est légitime compte tenu des ressources du pays (terres irrigables, ressources minières, cheptel, etc.). C'est aux Maliens d'exploiter au mieux ces ressources. Pour y parvenir, il faudra un leadership national fort sur lequel l'aide s'alignera pour apporter des expertises et des financements supplémentaires.

LA GOUVERNANCE DE L'AIDE DANS LE DOMAINE DU SECTEUR DU DEVELOPPEMENT RURAL

Souleymane OUATTARA, Personne ressource

1. Présentation du secteur du développement rural

Le Mali est un vaste pays sahélien, enclavé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, d'une étendue de 1.241.138 km² dont près de 60% appartiennent à la zone subsaharienne ou désertique. La population totale du Mali était estimée à environ 3 700 000 habitants en1960 (Rapport FAO), 7,7 millions en 1987. Elle est aujourd'hui estimée à 14 500 000 habitants (RGPH 2009) et croît au taux de 3,6%. Elle sera d'environ 21,300 millions habitants en 2020. Sur les 800 000 exploitations agricoles du pays, environ 700 000 soit86%, pratiquent l'agriculture et 100 000 exploitations correspondent à des éleveurs stricts ou des pêcheurs (Source : Etude Rural Struct).

L'agriculture est l'un des piliers de l'économie malienne avec une contribution d'environ 36% à 40% au PIB; environ 842 milliards, 32% des recettes d'exportation. En outre le secteur rural occupe plus de 70% de la population agricole, de sorte qu'investir dans le développement rural permet de satisfaire deux objectifs prioritaires à savoir la réduction de la pauvreté et la consolidation de la sécurité alimentaire.

Les ressources en terres agricoles sont estimées à 30 millions d'ha, dont deux millions d'ha irrigables. Les terres cultivées (cultures et jachères) représentent 37 % de ce total, soit 11,4 millions d'ha.

La situation de l'économie dépend fortement des activités agricoles dont les niveaux de production sont encore tributaires des aléas climatiques (sécheresses, inondations), mais aussi des déprédateurs, des épizooties et des feux involontaires. Un tel faciès de l'économie en présence d'une forte population rurale, se traduit surtout par de fortes fluctuations du PIB et une paupérisation accrue de la population. Par rapport au secteur primaire, la contribution du sous secteur de l'agriculture a été la plus importante au cours de la période. Elle a représenté 58% du PIB primaire dont13% pour la branche consolidée du riz et seulement 5% pour le coton et par contre 28% pour le secteur de l'élevage. Aujourd'hui; nous disposons de 22 documents de politique et de stratégies qui ont permis l'identification de 115 axes prioritaires au total.

Les défis majeurs à relever sont :

- Moderniser l'agriculture pour tirer profit du potentiel ;
- Profiter de l'opportunité de marché au niveau national, sous régional et international ; Aux termes de la Loi n° 07-020 du 27 Février 2007, le Secteur du Développement Rural est composé des départements suivants :
 - Le Ministère de l'Agriculture (MA)
 - Le Ministère de l'Elevage et de la Pêche (MEP)
 - Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA).

La Cellule de Planification et de Statistique assure, en rapport avec les services techniques concernés, la mission de planification et d'information statistique dans les domaines couverts par le Secteur du Développement Rural.

2. Les portefeuilles des départements de tutelles

Le Ministère de l'Agriculture (MA) regroupe 70 projets et programmes, dont 60 en exécution et 10 en préparation. Le Ministère de l'Elevage et de la Pêche (MEP) en comprend 35, dont 25 projets en exécution et 10 en phase de démarrage ou de préparation. Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) totalise 5 projets en exécution.

3. Le volume des financements en termes d'investissement dans le secteur

Avec plus de 110 projets financés, suivant des modalités très variables, par plus de 35bailleurs de fonds différents et par le Gouvernement de la République du Mali (GRM), le Secteur du Développement Rural (SDR) est un des secteurs les plus actifs du pays. Avant d'entamer la description individuelle de chaque projet ou programme, il paraissait utile de décrire brièvement le portefeuille global des différentes structures du SDR. Le volume total de financement acquis cumulé des projets et programmes en cours d'exécution et en préparation s'élève à 735 708 millions de FCFA.

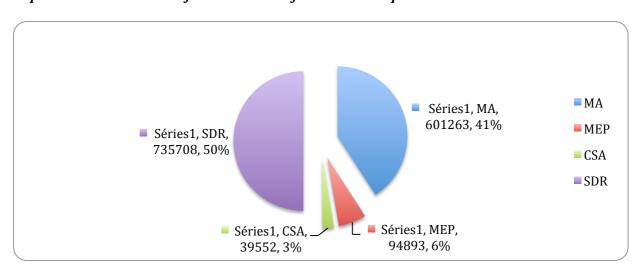
4. Répartition du volume du financement en fonction des départements

Le volume total du financement acquis cumulé des projets en cours et en préparation s'élève à 735 708 millions de francs CFA (voir tableau ci-dessous)

Financements	Ministère de	Ministère de	Commissariat à	Secteur du
acquis cumulés	l'Agriculture	l'Elevage et de	la Sécurité	Développement
	_	la Pêche	alimentaire	Rural
Millions de	601263	94893	39552	735708
FCFA				
%	81 ,7	12,9	5,4	100

Source : répertoire 2009 des projets et programmes du SDR

Répartition du volume du financement en fonction des départements

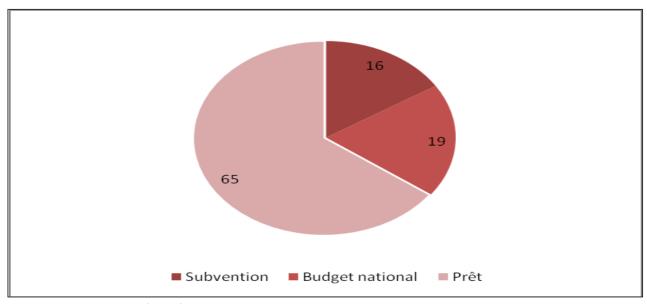


5. Les sources de financement

Les sources de financement se répartissent entre le financement intérieur et le financement extérieur, lui-même composé de prêts et de subventions (dons).

Le financement intérieur est de 19 % du volume total 81 % du portefeuille des projets et programmes sont assurés sur financement extérieur; les prêts représentent 65 % du volume total de financement et les subventions 16 %.

Répartition des sources de financement



Source : Répertoire des P/P 2009

Les sources de financement se repartissent entre le financement intérieur et le financement extérieur composé de prêts et de subventions (dons)

- Le financement intérieur est de 19% du volume total
- 81% du portefeuille des projets sont assurés sur le financement
- Les prêts représentent 65% du volume total des financements et les subventions sont de 16%

Le département de l'Agriculture qui a le plus recours aux prêts, avec 67% du volume de financement essentiellement pour le financement des grands travaux d'infrastructures hydroagricoles. Il est suivi par le département de l'Elevage et de la Pêche avec 60% de prêt tandis que le Commissariat à la Sécurité Alimentaire n'y recourt qu'à 51%.

Cette situation traduit l'implication importante des partenaires techniques et financiers dans le secteur avec un investissement considérable du Gouvernement de la République du Mali (GRM) auprès des banques de développement. Parallèlement, le GRM lui-même intervient fortement à partir du Budget Spécial d'Investissement (BSI) intérieur.

6. La problématique du financement

Avec plus de 110 projets financés, suivant des modalités très variables, par plus de 35 bailleurs de fonds différents et par le Gouvernement de la République du Mali (GRM), le Secteur du Développement Rural (SDR) est un des secteurs les plus actifs du pays. Il se caractérise par une « approche projet ». Si cette situation traduit la vitalité des investissements

publics dans le secteur, cela constitue néanmoins une contrainte (harmonisation, cohérence des procédures) aussi bien pour l'Etat que pour les PTF pour assurer une gestion optimale et un suivi efficace des actions et des ressources affectées au secteur.

En plus de nombreuses stratégies, politiques sectorielles ou sous sectorielles sont mises en œuvre dans le monde rural. Cette multitude d'interventions se caractérise par une dispersion des moyens et parfois des duplications. Ce qui nous amène formellement vers la problématique des bonnes gouvernances de l'aide dans le secteur du Développement Rural

7. Les constats et les mesures communes prises

Suite au constat de la dispersion des moyens apportés, de la faible harmonisation des procédures de part et d'autre, ainsi que du risque de manque de cohérence entre les stratégies et interventions des différents partenaires, le Gouvernement de la République du Mali (GRM) et ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF) se sont engagés dans l'application des principes de la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) ». Ces principes sont :

L'appropriation par l'Etat de l'ensemble des politiques, programmes et stratégies de développement;

L'alignement des PTF sur les procédures et programmes nationaux ;

L'harmonisation des actions des PTF;

La gestion axée sur les résultats ;

La responsabilité mutuelle de l'Etat et des PTF.

L'opérationnalisation de la « Déclaration de Paris » au niveau du secteur du développement rural consiste à passer de l'approche projet à l'approche sectorielle. Une des recommandations de la Table ronde du Gouvernement du Mali et ses partenaires au développement était de conjointement orienter les actions vers une approche sectorielle et éventuellement des appuis budgétaires sectoriels. En septembre 2008, un atelier national de réflexion à Bamako sur le passage à l'approche sectorielle a développé une vision commune en la matière et recommandé l'élaboration d'un Programme National d'Investissement dans le Secteur Agricole (PNISA).

8. La démarche pour aboutir à une bonne gouvernance de l'aide

La question fondamentale qui se pose serait la mise en œuvre pratique de la déclaration de Paris. A ce sujet les actions en cours devront porter sur la démarche suivante :

- La vision commune du développement ;
- La définition et la mise en œuvre des rôles des acteurs étatiques et non étatiques (Etat, profession agricole, secteur privé, collectivités et partenaires techniques);
- Développer des pistes de collaboration à travers le dialogue technique et politique ;
- La définition des responsabilités des acteurs dans le processus de l'utilisation de l'aide par rapport aux aspects de planification, d'exécution et de suivi évaluation ;
- Mettre en place un système d'audit et appliquer les procédures nationales basées sur un contrôle à priori ;
- Inscrire tous les projets dans la loi des finances en cohérence avec les CDMT et le budget programme ;
- Pour atteindre la bonne gouvernance il faut nécessairement le renforcement des capacités.

Modibo KAMPO, FECONG/ FOSC

Introduction

Le Mali en tant que pays aux ressources financières limitées a besoin d'apports financiers extérieurs de plus en plus croissants. Ceci se traduit par une APD assez importante qui assure une grande partie du besoin de financement du développement du pays. Ce financement participe à la prise en charge de programmes sectoriels, du budget spécial d'investissement, et des projets de développement entre autres. C'est pourquoi la gouvernance de l'aide est une question sensible car elle concerne l'ensemble des acteurs du développement. Avant tout propos sur la gouvernance de l'aide vu par la société civile, il est nécessaire de faire une présentation de celle-ci afin de mieux cerner sa composition et sa nouvelle structuration.

1. Présentation de la société civile

Définition

La notion de société civile englobe toute une gamme d'organisations. Dans son sens général, elle comprend les organisations et les structures non marchandes et non étatiques au sein desquelles, des individus poursuivent des objectifs et des idéaux communs. Dans le domaine du développement, elle fait surtout référence aux organisations non gouvernementales (ONG) ayant un mandat expressément et strictement lié au développement. Elle peut toutefois aussi inclure des associations d'agriculteurs, des associations professionnelles, des organismes communautaires, des groupes environnementaux, des instituts de recherche indépendants, des universités, des églises, des syndicats, des médias à but non lucratif ainsi que d'autres groupes qui ne s'occupent pas de développement. Cette définition très large est communément acceptée par les praticiens du développement.

Société civile et participation des citoyens

Le cadre normatif qui prédomine dans les travaux recourt à l'image d'un tabouret à trois pieds formé par la société civile, le secteur privé et l'État, lesquels constitueraient les piliers de toute société bien organisée. De ce point de vue, la société civile est l'expression de l'espace social dans lequel les citoyens s'organisent sur une base volontaire pour promouvoir des valeurs et des objectifs partagés. Dans cette optique, la société civile est généralement perçue comme essentielle au bon fonctionnement de la société et à la croissance du capital social. Une conception connexe assimile la société civile à l'un des cinq piliers de la démocratie, de pair avec le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire et les médias indépendants. Cette conception présente le rôle de la société civile en termes de bonne gouvernance.

Société civile et programmes de développement

En règle générale, ceux et celles qui travaillent quotidiennement avec des OSC ou des ONG du domaine du développement adoptent une perspective plus pratique. De leur point de vue, la société civile est une constellation d'OSC activement engagées dans des programmes et des opérations de développement. Le mérite de chaque OSC repose sur les valeurs particulières qu'elle observe et sur l'efficacité de ses opérations. La société civile n'est plus ici une construction abstraite bonne ou mauvaise, mais un ensemble d'acteurs parmi lesquels des distinctions peuvent être établies en fonction de leurs valeurs et de leur efficacité perçue. La

richesse même de la société civile permet aux donateurs, aux gouvernements, aux citoyens et à d'autres OSC de choisir des partenaires avec lesquels poursuivre leurs objectifs de développement et d'intérêt général. Ce cadre aborde le rôle de la société civile avec discernement et en tenant compte des aspects pratiques.

Société civile et renforcement du pouvoir social

Une autre approche encore, axée sur les droits de la personne, voit la société civile comme un instrument de renforcement du pouvoir social de certains groupes, tels les pauvres et les dépossédés, les femmes, des groupes ethniques ou autres.

Ces trois perspectives distinctes mais complémentaires, font ressortir trois grandes catégories de rôles normatifs pour la société civile et les OSC :

- En tant que composante nécessaire d'une société bien ajustée, d'un système de gouvernance responsable et efficace, et d'une saine démocratie
- En tant que prestataire efficace, par l'intermédiaire de ses organisations, de programmes et d'opérations de développement
- En tant qu'instrument de renforcement du pouvoir social de certains groupes et de réalisation des droits de la personne.

Il importe de garder à l'esprit ces trois perspectives parfois concurrentes, de se doter d'un cadre conceptuel suffisamment large pour les accommoder toutes, et enfin de mieux saisir les incidences de chacune sur la question de l'efficacité de l'aide.

Cas du Mali

Au cours du processus ARIANE, les OSC ont pu définir les différents niveaux d'OSC :

Le niveau 1 constitué par las associations de base (associations villageoises, de femmes, GIE, etc.)

Le niveau 2 constitué d'ONG individuel (Kilabo, Stop Sahel, etc.)

Le niveau 3 constitué des collectifs d'ONG ou d'associations. Ex : SECO-ONG, CAFO, CCA ONG, etc.

Le niveau 4 constitué par les regroupements des collectifs d'ONG ou d'Associations. Ex : FECONG, CNOP, CNSC, CNPANE.

S'agissant de l'Église, en tant que institution représentative d'une opinion ne cherchant pas le pouvoir politique ou économique fait bien partie de la société civile. Dans le cas du Mali l'Église catholique et protestante ont joué un rôle important dans la médiation sociale. En effet, elles ont participé à la résolution de plusieurs conflits sociaux entre les acteurs du développement (ex de leur présence dans le cas de l'Affaire HUICOMA). Par rapport à cet état de fait le constat aujourd'hui est qu'au Mali l'Église n'est pas versée dans l'analyse et les critiques des politiques et programme de développement contrairement par exemple aux pays d'Amérique latine.

La nouvelle structuration des OSC au Mali: Forum des OSC au Mali

Issue de deux processus : les consultations nationales sur l'efficacité de l'aide et le processus de la vision partagée du programme d'Ariane, le FOSC est composé des structures de niveau 3 et 4. A travers ces deux niveaux font donc partie par ricochet les niveaux 1 et 2 membres des collectifs et/ou des faîtières.

Le Forum est soutenu par 3 piliers : les présidences (président vice et président), les secrétariats, les groupes thématiques. Cette structuration se retrouve tant au niveau national

que régional. Les groupes thématiques au nombre de 13 correspondent aux thématiques traitées par le CSCRP pour le niveau national. Au niveau régional, les GT correspondent aux problématiques propres à la région concernée.

Son mécanisme de communication est basé sur l'existence d'un portail internet (constitué d'une base de données, d'une revue de presse et d'un forum de discussion). Mais aussi d'un *googlegroupe* permettant 'échange d'information de façon simultanée entre les OSC tant au niveau national que régional.

2. La gestion actuelle de l'aide au Mali

La gestion actuelle de l'aide est caractérisée par :

- Une Gestion bipartite entre l'Etat et les PTF

Présentement la gestion de l'aide résulte du réflexe de l'Etat centralisateur qui persiste au niveau des puissances publiques qui donnent la priorité aux donateurs qu'aux acteurs internes : ce qui fait que les organisations de la SC dans la majorité des cas, participent plutôt à la dernière phase du processus de gestion de l'aide.

- Le faible accès à l'information

Aujourd'hui, malgré l'existence du CDI qui travaille sur le sujet, il n'est pas aisé pour les OSC d'avoir accès à l'information au niveau des pouvoir publics.

- La non participation des autres acteurs (absence d'un cadre de dialogue sur : le montant, le volume, l'orientation, les modalités de gestion et le résultat)

En ce qui concerne plus précisément les OSC, les raisons sont :

- Une faible capacité de négociation vis à vis des pouvoirs publics et partenaires au développement;
- Une faible qualité de représentation au sein des commissions de formulations et d'analyse de politiques, stratégies et programmes.
- L'absence des OSC au sein du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA)

La dissolution du comité d'organisation des Consultations nationales sur l'efficacité de l'aide et le non suivi du plaidoyer par la FECONG ont permis cet état de fait. Ainsi, il leur revenait de faire le plaidoyer dans ce sens auprès des autorités.

3. Les principes devant gouverner la gestion de l'aide :

Par rapport aux principes de la Déclaration de Paris, seuls l'appropriation et l'harmonisation semblent être les mieux appliqués au Mali.

Par rapport à l'appropriation, aujourd'hui le CSCRP est accepté par tous les acteurs comme le cadre unique de référence en matière de stratégie et d'orientation des politiques de développement

Par rapport à l'harmonisation, les PTF traditionnels du Mali ont élaboré et adopté la Stratégie Commune d'Assistance Pays (SCAP) qui a été signé par le Gouvernement du Mali.

S'agissant de l'alignement, un certain nombre de PTF sont engagés dans l'approche d'appui budgétaire global et l'appui budgétaire sectoriel. Ces approches restent toutefois à être consolidées.

Quand aux principes de GAR et de responsabilité mutuelle, les questions sont soulevées : comment les partenaires (gouvernement, OSC, PTF Collectivités locale) peuvent-ils travailler ensemble dans le sens de veiller à l'atteinte des résultats ?

Pour nous les OSC, ce cas de figure doit être nécessairement l'option à privilégier. C'est pourquoi, en plus des cinq principes de la Déclaration de Paris, les OSC estiment qu'à date dans le cas du Mali et en tenant compte du processus de l'Open Forum, d'autres principes sont nécessaires pour faciliter cette option. Ce sont notamment :

- Le dialogue politique autour de l'aide

En tant qu'espace et instrument permettant aux différents acteurs de pouvoir se concerter, de débattre sur le volume, les priorités, les cibles, les programmes, la répartition, le suivi des résultats, les orientations. , l'évaluation des processus.

Ce dialogue doit s'instaurer au niveau national, régional et local. Mais le constat est que ce dialogue n'existe pas pour le moment et son inexistante constitue un blocage pour une plus grande efficacité de l'aide.

- L'accès à l'information

L'un des constats majeurs aujourd'hui dans la gouvernance de l'aide au Mali est que, excepté le gouvernement et les PTF, les autres acteurs n'ont aucun accès à l'information. Cette façon de faire ne favorise ni la responsabilisation, ni le dialogue, ni le suivi encore moins l'atteinte de résultats. Faut-il continuer avec une telle approche ? Nous pensons que non.

- La transparence

Ce principe sous-tend la bonne information des acteurs sur l'utilisation des ressources issues de l'aide et sur son impact sur les destinataires finaux dans un rapport coût-efficacité. Il ne peut être appliqué que si les partenaires et le gouvernement acceptent de mettre en œuvre le principe de dialogue politique autour de l'aide, l'accès à l'information, et la redevabilité.

En ce temps de raréfaction de ressources financières au niveau mondial, un gouvernement doit il faire fi de ce principe? Pour le moment dans le cas du Mali la transparence n'est pas une évidence car elle devrait permettre la traçabilité et la reddition des comptes aussi bien à l'égard des PTF qu'auprès des OSC, Collectivités locales et des populations.

- La redévabilité

La logique voudrait que les acteurs en charge de la représentation politique acceptent de rendre compte à leurs mandants. Dans le cas du Mali, il est à constater que seul le gouvernement rend compte aux PTF, l'inverse n'étant pas évident.

Concernant les OSC, elle est vécue à trois niveaux :

Par rapport à l'Etat

Cette redevabilité est quand même perçue à travers les différents rapports financiers et narratifs que les OSC déposent auprès de la CADB et au niveau régionales auprès des gouvernorats.

Par rapport aux PTF

Egalement à travers les rapports narratifs et financiers, les audits et les missions de suiviévaluation. Par rapports aux populations bénéficiaires

Elles rendent rarement compte.

Le Forum constitue à ce jour une solution car elle met l'accent sur le principe de redevabilité et a élaborer des mécanismes permettant sa mise en œuvre tant devant l'Etat, les bénéficiaires que les PTF. Quant aux AL elles ne rendent pas compte à leurs populations comme cela devrait l'être.

Le discours officiel du gouvernement est centré sur la prise en charge du développement par les collectivités locales, les populations. Alors comment comprendre l'attitude du gouvernement si ce dernier n'offre pas de possibilité et d'espace pour rendre compte aux collectivités territoriales, aux OSC et aux populations. En l'absence de cadre de dialogue et de possibilité d'accès à l'information on se pose la question de savoir comment ce principe incontournable dans la gouvernance de l'aide peut-il être une réalité? Les OSC pour leur part continueront le combat pour que ces trois principes soient appliqués en plus du suivi de ceux relatifs à la Déclaration de Paris. Présentement il n'existe pas un mécanisme de suivi de l'aide au Mali. Selon nous il devrait comprendre :

- L'instauration d'un dialogue triparti autour de l'aide
- La présence des OSC au sein du SHA.

C'est seulement à ce prix que la gouvernance de l'aide au Mali aboutira à l'efficacité de l'aide et à l'efficacité de développement.

4. Les recommandations des Consultations Nationales sur l'efficacité de l'APD au Mali (juillet août 2007)

A l'Etat :

- D'instaurer un dialogue permanent avec les OSC dans le cadre de la gestion de l'APD;
- De renforcer la structure de coordination de l'APD en y assurant la représentation des OSC en son sein.

Aux OSC:

- Le renforcement de la structure de coordination de l'APD et la représentation des OSC en son sein.
- La mise en place d'un mécanisme de concertation permettant un dialogue permanent entre elles, l'Etat et les PTF ;
- La participation au suivi du budget d'Etat.
- L'Initiation d'un bulletin national sur l'APD

Aux PTF:

- De s'engager et d'appuyer fortement le dialogue tripartite Etat-OSC /PTF;
- Favoriser le renforcement de capacités des OSC ;

Recommandations partagées par l'Etat avec les PTF à l'atelier du 26-27 septembre 2007 au CICB.

Toutefois celles adressées à l'Etat n'ont pas été suivies d'effets. En effet ; à la fin des consultations nationales le comité d'organisation qui devait mener immédiatement le plaidoyer auprès de l'Etat et des PTF pour la mise en œuvre des recommandations c'est auto dissout laissant la charge à la FECONG qui en tant que faîtière ayant conduit le processus, de pousser à leur réalisation. Par contre, à ce jour seuls les PTF ont montré leur disponibilité à

travailler avec les OSC à travers : leurs GT et le processus de mise en place du fonds commun. En effet, parmi ces recommandations, la deuxième adressée aux OSC et celles adressées aux PTF ont été opérationnalisées à travers la mise en place du Forum des OSC d'une part et le dialogue entre les GT des OSC et ceux des PTF de même qu'à travers l'instauration de rencontres périodiques Gouvernement-OSC-PTF d'autre part dont la dernière en date c'est tenue le 31 mai 2010. Par ailleurs la mise en place du Fonds commun répond à la recommandation 2 adressée aux PTF aboutissant au Programme d'Appui aux OSC (PAOSC I et II).

Boubacar BAH, Président de l'Association des Municipalités du Mali (AMM)

Introduction

Le processus de la décentralisation est relativement jeune au Mali (à peine 12 ans). De la mise en œuvre de la reforme, 684 nouvelles communes ont été créées de 1998 à 2000. Les communes constituent l'un des trois niveaux de la décentralisation et son fortement confrontées à la question de la gouvernance de l'aide. C'est pourquoi il est important d'approfondir la question au niveau des collectivités locales, qui ont la maitrise d'ouvrage du développement, comme le prévoient les textes de la décentralisation.

La difficulté économique, géographique, environnementale des collectivités, combinée à une multiplicité des intervenants dans le domaine de l'aide (Etat, PTF, coopération décentralisée, etc.) constitue une difficulté dans l'appréciation qu'ont les collectivités sur la gouvernance de l'aide

1. L'aide, une nécessité/ opportunités pour les collectivités locales

S'il est clairement établi que nos Etats africains développent toute sorte de stratégie pour multiplier les sources de financement afin d'assurer leur croissance, allant jusqu'à se réjouir de faire partir du Club des PPTE, que faut t- il attendre des collectivités locales, ayant pour principales caractéristiques : rareté des ressources financières, matérielles, humaines et qui sont des émanations de ces mêmes Etats ?

Que faut il attendre de ces mêmes collectivités qui peinent à recevoir de l'Etat, les ressources liées au transfert de compétences qu'elles assument? Nous sommes aujourd'hui dans une course effrénée de ces collectivités à la recherche de toute sorte d'aide, qu'elle que soit sa nature, sa qualité.

Il est donc évident que l'aide sous n'importe qu'elle forme est la bienvenue. Les collectivités n'ayant pas le choix car condamnées à résoudre l'équation immense des défis face à l'inexistence de ressources propres.

Aujourd'hui, s'il existe des aides globales que l'Etat, à travers un système de péréquation apporte à l'ensemble des collectivités, force est de reconnaitre que les autres fromes d'aides provenant des PTF, des ONG, de la Coopération décentralisée, constituent un privilège pour la collectivité bénéficiaire.

L'aide est donc une nécessité absolue, incontournable pour les collectivités locales, qui ne peuvent non seulement s'en passer mais sont obligées d'en faire leur première source de financement, en ce qui concerne l'investissement, sans lequel on ne saurait parler de développement local.

2. L'aide est elle pour autant efficace ?

S'il est évident que la décentralisation, avec les formes d'aides qu'elle a bénéficié a fondamentalement changé le paysage de nos campagnes avec la multiplicité des infrastructures, notamment celles liées à l'accès aux services sociaux de base : éducation,

santé, hydraulique, etc., elle n'a pas permis un développement économique local durable, avec la création de richesse, d'activités génératrices de revenus pour les populations, de lutte contre la pauvreté. Si nous savons que l'aide constitue la première source de financement des collectivités (rurales), alors l'efficacité de cette aide serait-elle en cause ?

C'est là une question qui dépasse les seules collectivités et qui interpelle par conséquent tous les acteurs.

Ce que l'on constate, c'est que les collectivités ne disposent pas elles mêmes de suffisamment d'éléments d'appréciation de cette aide, étant en perpétuelle « crise de développement ».

3. Les limites/ contraintes de l'aide

Il a été relevé certains griefs contre l'aide :

- La faiblesse de l'aide face aux besoins réels des collectivités ;
- Le coût de gestion de l'aide absorbe une bonne partie de celle-ci ;
- L'aide qui crée la dépendance ;
- Le manque de transparence dans l'évaluation du montant de l'aide réellement octroyée;
- La complexité des circuits de mobilisation de l'aide ;
- L'absence d'une programmation à long terme de l'aide ;
- L'Etat toujours premier utilisateur en terme de maitrise d'ouvrage de l'aide destinée aux collectivités locales

4. Pour une aide plus efficace

L'efficacité de l'ide est d'abord liée à la levée des contraintes et obstacles évoqués ci-dessus. Une question fondamentale qui demeure, est de savoir s'il ne faut pas adapter l'aide au Plan de Développement des Collectivités ?

Yves PETILLON, Ambassade de Canada au Mali

1. Les mécanismes de coordination des Partenaires Techniques et Financiers

« Le Groupe des Partenaires Techniques et Financiers (GPTF) regroupe l'ensemble des partenaires techniques et financiers intervenant au Mali. Par PTF, on entend l'ensemble des organismes de coopération bilatérale et multilatérale ayant un statut diplomatique reconnu officiellement par le Mali et/ou qui sont signataires d'accords de partenariat avec le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale et le Ministère de l'Economie et des Finances. La participation se fait sur une base volontaire. Les missions diplomatiques et les agences membres sont représentées au sein du GPTF soit par leur chef de mission ou d'agence, soit par leurs représentants nommément désignés ». Au Mali, les mécanismes de coordination de l'aide par les PTF sont structurés à travers :

- Réunions mensuelles de coordination
- La Troïka des PTF assure la mise en œuvre, le suivi des décisions
 - Appuyé par le Pool technique
- Réunions régulières des groupes thématiques
 - Réunion trimestrielle des chefs de file des groupes thématiques
- Réunions ad hoc
 - Equipe SCAP
 - Autres groupes
- La Stratégie commune d'assistance pays (la SCAP)

Architecture des Partenaires techniques et financiers

Architecture des Partenaires techniques et financiers									
Architecture des PTF									
COORDINATION GENERALE		GROUPES THEMATIQUES			COORDINATION SOUS-SECTORIELLE				
STRUCTURES PERMANENTES	GROUPES DE TRAVAIL AD HOC	10 GROUPES SECTORIELS	3 GROUPES TRANSVERSAUX			GROUPES SOUS SECTORIELS FORMALISES			
COLLECTIF DES PTF Chefs de missions Chefs d'agence	Equipe SCAP Population et développement	Economie agricole et rurale				Coton Office du Niger Sécurité alimentaire Elevage Irrigation			
		Développement des infrastructures	ENVIRONNEMENT	GENRE	LUTTE CONTRE LE VIH/SIDA	Transport Energie Développement urbain			
Troïka		Décentralisation et développement institutionnel		₹E (sous-groupe excision)					
		Gestion macro économique				Finances publiques et ABG Statistiques			
		Justice	ME						
		Processus démocratique et société civile	ENT						
Pool technique	PTF Nord Mali	Développement secteur privé et micro finance		ion)	DA	Micro finance Emploi et formation professionnelle			
		Education				Education de base Enseignement technique et professionnel			
		Santé							
		Eau potable et assainissement							

2. Les cadres de dialogue avec les autres familles d'acteurs

« Le dialogue politique peut couvrir principalement deux formes de thématiques. Le dialogue relatif aux politiques et reformes (« policy dialogue ») (Ex : politique sectorielles santé, éducation, reformes des finances publiques,) et le dialogue politique sur des thèmes sensibles comme les droits humains, la démocratie (« political dialogue »). Il convient de noter cependant que dans la pratique la distinction entre ces deux thèmes du dialogue politique peut s'avérer limitée.

La réunion mensuelle du Collectif des PTF (chefs de mission diplomatique et chefs d'agence) de juin 2009 a adopté une note sur le dialogue politique au haut niveau qui précise l'objet du dialogue, le format, les participants et la périodicité ».

Les cadres de dialogue sont structurés comme suit :

La Commission mixte (Dialogue à haut niveau entre le gouvernement et les PTF)

La revue CSCRP; la revue budgétaire conjointe

Réunions Troïka – Ministère de l'économie et des finances

Réunions gouvernement - OSC - PTF

Dialogue sectoriel (Groupes thématiques – ministères – OSC)

La « co- localisation » (Pool technique – Secrétariat à l'harmonisation de l'aide – Cellule CSLP)

3. La problématique de la coopération

Dans le cadre de la gouvernance de l'aide, les problématiques qui se posent sont :

- Gouvernance : comprendre le concept et connaître les acteurs (qui est concerné ?) ;
- *Transparence*: traçabilité, conditionnalités, possibilités de sanction;
- *Participation*: des PTF et du gouvernement, des acteurs bénéficiaires, des PTF dits « non-traditionnels » ;
- « Redevabilité » mutuelle ou « responsabilité » mutuelle : complexité du concept, gouvernement électorat malien ONG maliens PTF citoyens des pays donneurs ONG des pays donneurs, contrôle parfois assuré par les auditeurs externes, vision appropriation, leadership par qui et pour qui, capacité à concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques.

4. Les difficultés rencontrées par les PTF

Au Mali, les difficultés des PTF sont résumées comme suit :

Objectif des PTF: appuyer le Mali dans l'atteinte des objectifs du CSCRP

- Mais il y a des difficultés à établir un cadre de dialogue efficace et partenarial
- Pas de cadre de résultat adéquat et revu CSCRP peu analytique

Division du travail et augmentation de la concentration des PTF

• Question sensible d'avantages comparatifs et de leadership

Décalage entre discours politique et les réalités

- Pas toujours accord parmi PTF sur les priorités politiques et les stratégies
- Non plus entre les sièges des PTF et le niveau décentralisé
- Appropriation/leadership national scepticisme

Besoin de tenir les engagements et de décaisser.

• P.ex. appui budgétaire sectoriel éducation

Niveau de complexité élevé, multitude des intervenants

• Beaucoup de communication, d'information et de coordination nécessaire

Augmentation des coûts de transaction – phase transitoire ?

- Manque de ressources humaines et d'incitation
- Manque de reconnaissance interne au niveau des PTF des activités de coordination

5. Quelques pistes de réflexion

Comment améliorer la compréhension partagée des rôles des différentes familles d'acteurs ?

- « Redevabilité » mutuelle vs. « responsabilité » mutuelle
- Interpeller les acteurs à respecter leurs engagements ?

Est-il possible, voire souhaitable, d'assurer une intégration progressive des PTF dits « non-traditionnels » dans la coordination ? Et qui doit faciliter ce processus ?

Est-ce qu'il existe une différence entre les ressources « PTF » et les ressources « propres » du Mali ?

1. LA COORDINATION DE L'AIDE

1.1. Vers le renforcement des structures institutionnelles

Actions concrètes

- 1. Rationaliser le cadre institutionnel et législatif de l'aide publique ;
- 2. Réduire « les portes d'entrée de l'aide publique » au Mali.

Expérimentations

- 1. Réhabiliter les dispositifs de planification pour une meilleure articulation entre les échelons ;
- 2. Passer d'une approche projet à une approche sectorielle de l'aide publique.

Réflexions prospectives

- 1. Comment accroître la proportion des ressources internes dans le financement des investissements?
- 2. Comment les Etats pourront-ils rééquilibrer les sources de financement de l'aide afin de réduire les risques d'une trop grande dépendance envers un petit groupe de partenaires ?

1.2. Pour la responsabilisation des acteurs

Actions concrètes

- 1. Clarifier le rôle des acteurs en charge de la gestion de l'aide publique ;
- 2. Amener les PTF à respecter leurs engagements dans le cadre des accords liés à l'aide.

Réflexions prospectives

- 1. Comment octroyer plus d'autonomie aux agences nationales des PTF afin de mieux prendre en compte les réalités locales et qu'elles puissent disposer de réelles marges de négociation avec les acteurs locaux ?
- 2. Comment réduire les différents coûts d'intermédiation et s'assurer que l'aide sert principalement à la satisfaction des besoins des populations ?

2. L'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS LE CADRE DU DEVELOPPEMENT

2.1. Une implication en amont ...

Actions concrètes

- 1. Participation des bénéficiaires à la structuration initiale de l'offre d'assistanat technique ;
- 2. Impliquer tous les acteurs dans la formulation et la mise en oeuvre des projets.

Expérimentation

1. Insister sur la prise en compte de facteurs sociaux-culturels dans la préparation et la mise en oeuvre des projets de développement.

Réflexion prospective

- 1. Quel rôle les OSC peuvent-elles jouer en apportant leur connaissance du terrain et des acteurs à l'assistance technique dans le cadre de la mise en œuvre des actions de développement?
- 2.2. Pour un juste partage des responsabilités de l'assistance technique

Actions concrètes

- 1. Faire en sorte que les AT transfèrent leurs compétences et renforcent les acteurs nationaux et non se substituer à eux, dans l'élaboration de politiques nationales ;
- 2. Promouvoir des politiques de valorisation et fidélisation de l'expertise nationale, en rééquilibrant notamment le traitement entre experts nationaux et étrangers.

Expérimentation

1. Faire que le transfert de compétence soit appuyé par un leadership national assuré par l'Etat.

Réflexion prospective

1. Quel est le partage optimal des responsabilités qui préserve les capacités d'initiative nationale sans inhiber la vision de la gestion publique par l'AT ?

3-LA DEPENDANCE VIS-A-VIS DE L'AIDE FINANCIERE

3.1. Gestion et valorisation des ressources internes

Actions concrètes

- 1. Promouvoir l'économie locale à travers les collectivités pour accroître leur contribution à la richesse nationale et aux ressources publiques ;
- 2. Renforcer le rôle du secteur privé dans le cadre du financement du développement national ;
- 3. Identifier pour chaque convention les moyens internes de financements alternatifs pour suppléer à terme le financement extérieur ;
- 4. Réduire le train de vie de l'Etat (objectifs chiffrés) afin de rationaliser les ressources nationales :
- 5. Décentraliser et déconcentrer la dépense publique ;
- 6. Renforcer la traçabilité de l'aide par la rationalisation des institutions juridiques. Sur les travaux du BVG, la Cour des comptes doit traquer les fraudes.

Expérimentation

1. Refonder le système de gestion des ressources humaines pour utiliser au mieux les capacités internes.

Réflexions prospectives

- 1. Comment mieux rationaliser les ressources disponibles à travers une meilleure gestion ?
- 2. Comment sortir de la position de soumission, de « main tendue »?
- 3. Comment susciter plus de confiance populaire et investir les citoyens dans la gestion des fonds de l'aide ?
- 4. Comment mieux articuler l'aide sur le qualitatif que le quantitatif?

- 5. Quelle est la réelle capacité des structures nationales à gérer l'aide ?
- 6. Comment les OSC peuvent-elles contribuer à une meilleure gestion de leurs fonds ?

3.2. Pour des ressources externes moindres mais de meilleure qualité

Actions concrètes

- 1. Diversifier et rééquilibrer les sources de financement pour les utiliser dans le domaine du renforcement des capacités ;
- 2. Déconnecter l'aide financière de l'appui-conseil et de l'assistance technique à la formulation des besoins.

Expérimentations

- 1. Mutualiser des parties de l'aide publique avec les pays voisins pour soutenir de grands projets de création de richesse ;
- 2. Assurer une meilleure adéquation entre la croissance des ressources de l'APD et la croissance démographique ;
- 3. Mettre en oeuvre des mesures incitatives capables de relever les flux financiers en provenance de la diaspora.

Réflexions prospectives

- 1. Comment réduire l'aide extérieure à une proportion acceptable des investissements publics d'ici 25 ans (de l'ordre de 20 à 30%) ?
- 2. Comment rendre l'aide fongible à 100% dans les comptes nationaux ?

4- REDEVABILITE MUTUELLE ET COMMUNICATION ACCESSIBLE

4.1. Des procédures inscrites dans un contexte donné

Actions concrètes

- 1. Mettre en place un système de planification qui prend en compte les préoccupations des acteurs à la base ;
- 2. Utiliser un seul système de gestion de l'aide et de gestion des fonds pour ne pas introduire des mécanismes qui affaibliraient la gestion des finances publiques ;
- 3. Mettre en place un système opérationnel d'évaluation des politiques publiques ;
- 4. Faire que l'Etat renforce ses fonctions régaliennes (partage des rôles, transfert de compétence).

Réflexion prospective

- 1. Comment le secteur privé peut-il contribuer efficacement au financement du développement national ?
- 4.2. Pour une implication de la population dans son ensemble

Actions concrètes

- 1. Améliorer la communication entre tous les acteurs et la population pour éviter les décalages et partager l'information ;
- 2. Associer la société civile à l'évaluation de l'aide publique au développement ;

- 3. Intégrer les OSC au service d'harmonisation de l'aide (SHA);
- 4. Multiplier les espaces d'interpellation sur la gestion de l'aide à la fois au niveau des communes et au niveau national.

Réflexion prospective

1. Comment renforcer la redevabilité et la participation autour de la gestion de l'aide publique au développement ?

Séance 5

Quelle éducation pour renforcer la citoyenneté au Mali?

En Afrique subsaharienne comme partout ailleurs, l'éducation représente un secteur clé des gouvernements et pour la population. Ce domaine, en lien avec celui de la citoyenneté, contribue en effet à la construction du pays, son image, ses citoyens et dessine également son avenir proche et lointain. Il recouvre de nombreux enjeux politiques, sociaux et économiques.

Toutefois, dans son acception générale, **l'éducation** est considérée comme l'action de développer un ensemble de connaissances et de valeurs formelles et informelles acquises par l'enseignement scolaire (école laïque, catholique, islamique, protestante, etc.) et non scolaire (famille, centre d'alphabétisation, les classes d'âges, les périodes initiatiques, etc.) considérées comme essentielles pour la formation de tout être humain dans la société malienne. Elle est érigée comme un droit fondamental donc fait partie des stratégies de développement.

D'autre part la **citoyenneté** est ce qui permet à l'individu d'être reconnu comme membre de la société et de participer à la vie de l'Etat. Elle regroupe un ensemble de comportements, d'obligations vis-à-vis de la société et des autorités. C'est également une composante du lien social qui assigne des droits et des devoirs à l'individu. Toutefois, la notion de citoyenneté est complexe car elle permet de façon intrinsèque à l'individu de penser son rapport avec le collectif, le pouvoir et la chose publique. Ceci implique qu'il ne saurait y avoir un modèle unique de citoyenneté mais des principes qui soutiennent la citoyenneté qui peuvent résulter d'aspirations diverses car nous sommes tous citoyens maliens et appartenons également tous à une culture. La notion de citoyenneté s'applique alors à divers niveaux, du point de vue personnel comme on vient de le démontrer, mais également face à la société. Les droits et devoirs du citoyen vont être divers en fonction du contexte, de l'environnement social. C'est en ce sens que l'éducation doit donner les clés du comportement adéquat.

En se référant à ces définitions, la **formation et la socialisation du citoyen malien à travers l'éducation** ressortent comme des éléments forts qui attirent l'attention. Ainsi, une tentative de mettre les deux notions ensemble s'avère possible puisqu'elles impliquent un vivre ensemble. Education citoyenne, citoyenneté à l'école, éducation pour la citoyenneté tout cela aura pour but de favoriser l'ouverture et la capacité des individus à vivre ensemble et contribuer à un projet de société commun égalitaire. En outre, pour rendre cela possible, il faut une synergie entre les acteurs concernés par la problématique de l'éducation à savoir : l'Etat, les élus, les communautés, les partenaires techniques et financiers, les familles, les citoyens, etc.

Ainsi, poser la question « quelle éducation pour une véritable citoyenneté au Mali ? » ne saurait être mieux débattue que si les leaders:

- « Mettent les valeurs endogènes et les principes partagés au cœur du débat : les valeurs et les principes sur lesquels s'adossent les modèles de gouvernance doivent être pensés à partir de référentiels communs, connus et reconnus par les populations.
- Mettent l'expérience des acteurs au cœur du processus de la refondation du système éducatif afin d'atteindre une citoyenneté constructive. Il est donc important de partir des expériences collectées au niveau des acteurs issus de différents milieux socioprofessionnels et des différents échelons territoriaux pour faire émerger des propositions.

- Articulent l'unité et la diversité : l'évolution de nos pays démontre que l'unité nationale n'est pas exclusive de la reconnaissance de la diversité qui traverse le champ social. Bien au contraire, la participation de chaque individu, de chaque groupe aux constructions nationales dépend de la place que la collectivité accorde à l'affirmation et à l'épanouissement de son identité. L'unité ne se confond pas avec la négation de la diversité mais correspond plutôt à leur articulation harmonieuse.
- Articulent l'échelle locale au mondial : plutôt qu'un cloisonnement des échelles, nous estimons que l'amélioration de la gestion de la problématique de l'éducation passe par **une articulation des échelles de territoire** et une répartition des rôles et responsabilités sur la base du principe de subsidiarité active.
- Partir du local pour refonder la gouvernance : le niveau local est le niveau stratégique pour la refondation de la gouvernance de l'éducation. En se référant sur les façons traditionnelles dont les communautés éduquaient les enfants (classes d'âges, les périodes initiatiques, etc.), des propositions adaptables aux réalités du moment émergeront¹¹ ».

Par conséquent, dans l'optique où ces principes sont pris en compte dans la quête d'une éducation pour la citoyenneté au Mali, le citoyen n'est plus confiné à son simple rôle d'électeur, mais est perçu comme un acteur informé sur ses droits et devoirs et capable d'engagement civique afin d'influencer le cours des affaires culturelles, sociales, économiques et politiques qui l'affectent.

Au Mali, l'article 11 de la Loi 99-046 AN RM, portant loi d'orientation sur l'éducation dit ceci : le système éducatif malien a pour finalité de former un citoyen patriote et bâtisseur d'une société démocratique, un acteur du développement profondément ancré dans sa culture et ouvert à la civilisation universelle, maîtrisant les savoir-faire populaires et apte à intégrer les connaissances et compétences liées aux progrès scientifiques, techniques et à la technologie moderne. Et un des objectifs du système éducatif est de rendre l'apprenant attentif et sensible aux valeurs de l'engagement personnel et de la solidarité familiale et sociale, de la responsabilité parentale, de la préservation de la santé d'autrui et de la protection de l'environnement.

Dans la pratique, de nombreux Forums se sont tenus ces dernières années, les études menées par des consultants ainsi que les voix universitaires qui se sont élevées récemment font tous le constat de déséquilibres profonds dans le domaine de l'éducation et citoyenneté au Mali et qui ont abouti aujourd'hui à une situation de crise. Parmi ces déséquilibres, nous citons entre autres le non respect de la chose publique, le non respect des codes d'éthique et de déontologie des différentes corporations professionnelles nationales, l'absence d'autorité de l'État, le faible taux de participation des citoyens à la vie publique, etc. Toutes ces crises trouvent échos par ailleurs au sein de la société, en proie à des pertes de valeurs fondamentales qui font que la citoyenneté en est également atteinte.

Depuis plusieurs décennies, des efforts ont été faits en faveur de l'éducation et de la citoyenneté aussi bien au niveau gouvernemental à travers la tenue du forum sur l'éducation, les actions de formation, de sensibilisation du PNEC (Programme national d'éducation à la citoyenneté), que des acteurs internationaux comme les actions de l'UNICEF, et de la société

_

¹¹ Ces différents points reprennent les thèses défendues par l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique.

civile (Aga Khan, Groupe Pivot, etc.). Aussi bien dans le fond que dans la forme, ces actions ont été menées afin de renforcer l'éducation et la citoyenneté au Mali. Des efforts restent néanmoins à renforcer pour stabiliser la situation et pouvoir aboutir au changement des comportements. Au regard des différents constats, il nous est donc apparu essentiel d'aborder la question « quelle éducation pour renforcer la citoyenneté au Mali ? » au Mali au sein du Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali.

Face à une telle complexité à la fois dans le maniement des concepts et surtout leur application pratique, la justification de la tenue d'un tel Forum paraît évidente. Les constats de mauvais fonctionnement sont nombreux. On entend ici et là, « qu'il y a au Mali de l'instruction mais pas d'éducation », que l'un des moyens d'action majeurs est « la prise de conscience de la société civile qui doit accroître ses moyens de pression et promouvoir l'éducation civique 12. Tant que ces points ne seront pas éclaircis, il nous semble impossible de façonner le citoyen malien de demain et par-là même la société. Sans citoyen éclairé, il ne peut y avoir de marges de développement pour aboutir à une démocratie de fait. Le Forum en ce sens propose un espace de dialogue propice à des réflexions qui seront autant de propositions à mettre en œuvre.

_

¹² Ntji Idriss Mariko, 2007, « Le choix des dirigeants : s'inspirer de l'expérience historique africaine », in Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique, Actes du colloque de Bamako.

COMMENT LA CITOYENNETE, A TRAVERS L'ECOLE, A EVOLUE DE LA PERIODE COLONIALE A NOS JOURS ?

Dr Idrissa Soïba TRAORE, Université des Lettres et des Sciences Humaines de Bamako (ULSHB)

De façon récurrente, le Mali est cité par les hommes politiques et même par des chercheurs comme un pays pionnier de l'Etat de droit en Afrique depuis les événements de mars 1991. Cet état de fait s'explique par un certain nombre de réalités comme le fonctionnement des institutions, le jeu multipartisan, la floraison d'une presse privée, gage de la liberté d'expression, l'émergence d'une société civile dynamique qui est sans nul doute l'agent de la santé de la nouvelle donne politique.

A tous ces facteurs, il serait inopportun voire injuste de ne pas reconnaître les efforts inlassables qui ont été menés par l'Etat et de nombreux groupements, associations, ONG, partis politiques dans le cadre de l'éducation citoyenneté. Celle-ci est de notre point de vue la sève nourricière de la consolidation de différents facteurs cités. Elle contribue à donner sens et valeurs à la démocratie en lui donnant corps, en l'activant de manière qu'elle puisse s'insérer dans la réalisation des desseins patriotique, national, africain et même international.

Historiquement parlant, nous pourrions trouver depuis la rencontre de Kouroukanfouga, les premiers jalons de la construction de l'éducation citoyenne. Les bribes de construction de cette éducation ont été démolies par la colonisation qui apparaît comme une nouvelle donne dans l'histoire de la désagrégation des grands empires et l'annexion des royaumes par la France s'agissant de notre pays. De cette période coloniale à nos jours, la question de la citoyenneté s'est accomplie sur deux versants antagoniques entre logique coloniale et logique « malienne » Cette dernière à son tour se déploie sur deux versants conflictuels à travers les trois républiques.

Pour comprendre, les paramètres du déploiement de la question de l'éducation citoyenne et de la citoyenneté à l'école, nous avons jugé nécessaire de maintenir la formulation de la thématique proposée par le Forum Multi acteurs. Elle s'énonce ainsi : Comment la citoyenneté, à travers l'école, a évolué de la période coloniale à nos jours ?

Une telle thématique nous amènera à tenter de répondre à une série de questions :

- Comment s'est accompli le processus de construction citoyenne de la colonisation à nos jours ?
- Quelles sont valeurs véhiculées à chaque époque (colonisation, sous les première, deuxième et troisième républiques?) Quels sont les obstacles et les contradictions majeurs à la réalisation de ces valeurs?
- En quoi les valeurs traditionnelles, euro- chrétiennes et arabo- musulmanes peuventelles être aujourd'hui des vecteurs de cette citoyenneté ?
- Comment faire une co-construction de la citoyenneté avec l'école, avec la société ? Où en sommes-nous ?
- Quels mécanismes pour retrouver une situation d'équilibre ?

1. Elucidation conceptuelle

Pour comprendre le sens de la citoyenneté, il serait bon de l'envisager en adéquation avec des concepts voisins comme la civilité, le civisme.

En parlant de civilité, on fait référence à un champ d'action individuelle et ou collective. C'est un comportement social qui s'appuie sur la dignité, la tolérance, le respect, l'autonomie, la fraternité. La civilité de tout groupement humain prend sa racine dans son histoire : c'est un patrimoine culturel qui a des fonctions de régulation de la vie du groupe.

Le civisme représente un mode de relations avec le champ politique et les valeurs qui l'animent. Il n'y a pas à notre sens de république sans vertu. Si nous tenons compte de ce postulat, le civisme, est d'abord le régulateur de la civilité et est bien la qualité du citoyen qui se dévoue pour sa patrie. La personne civique est celle qui sait vivre « en bonne intelligence » avec les autres mais qui sait se soumettre à l'intérêt général, c'est-à-dire accepter de faire passer le bien commun avant le sien propre. Le civisme prend toute sa valeur dans l'obligation morale d'application stricte de la légalité, dans l'exigence éthique d'implication des acteurs et même de leur participation au bon fonctionnement du système. Cet impératif ne peut être possible qu'au terme d'une véritable métamorphose du statut de Sujet régi par la loi, à celui d'Acteur responsable de l'élaboration de cette loi (Gisbert Roland et al, 2001) C'est du reste à partir de cet impératif qu'on tombe sur le terrain de la citoyenneté.

La citoyenneté est un terme éminemment politique. Depuis l'antiquité, Aristote définissant l'homme par rapport à la politique avait pu écrire que l'homme est un animal politique comme pour préciser qu'il ne peut pas se passer de cet art dès lors qu'il est condamné à vivre avec ses semblables. Selon une approche développée par Max Weber, cette politique serait « le goût du futur » et le citoyen dans cette perspective est défini comme l'homme qui est capable de gouverner et d'être gouverné. En France selon Etienne B et al (1999) le citoyen reste l'homme d'un seul Etat, d'une seule foi : le républicanisme laïc et égalitaire, d'une seule idéologie : les droits de l'homme. A partir de cette approche, nous pouvons concevoir la citoyenneté en termes d'engagement de l'homme dans les affaires publiques, sa participation effective, efficace et efficiente aux décisions engageant son pays et forgeant son dessein. Cette participation pour être viable nécessite l'éducation et l'apprentissage.

De notre point de vue, la citoyenneté se fonde sur un leitmotiv de Bruno Etienne qui vise à la construction de l'Un, cette construction ne peut être possible que par la réduction de l'Autre au Même. La citoyenneté selon Mabilon-Bonfils et Saadoun est : « ...ce projet politique fondateur, vécu comme forme quasi naturalisée d'appartenance qui construit un sujet politique unidimensionnel. De fait, elle rejette au périphérique ce qui, dans les singularités, renvoie au groupe de référence et reconstruit le pluriel comme une unité totalisante et autolégitimante. » ¹³

L'éducation est un héritage culturel que l'homme acquiert de ses ascendants et transmet à ses descendants. Elle se fonde sur deux éléments essentiels : la socialisation et l'apprentissage. La socialisation vise à l'enculturation, l'intériorisation des normes et valeurs du milieu. Quant à l'apprentissage, c'est un savoir et un savoir faire.

Les milieux de vie de l'homme sont des lieux d'éducation : la famille, le groupe, l'école, les entreprises, les services, les ateliers, les associations, partis politiques...

_

¹³ Mabilon-Bonfils Beatrice et Saadoun Laurent : Sociologie politique de l'école, Paris, PUF, Page 15.

L'éducation citoyenne est un ensemble d'enseignement, d'actions, d'apprentissage qui vise à comprendre à étudier les valeurs civiques en vue de l'accomplissement de ce devoir civique.

2. Le déploiement des questions d'éducation citoyenne et de la citoyenneté à l'école : des controverses à la recherche de l'équilibre

Cette partie nous permettra de passer en revue les tentatives de la construction de la citoyenneté au niveau de l'école à travers le régime colonial, la première et la deuxième république.

° La période coloniale

L'histoire de l'école au Mali remonte à la colonisation française. Jadis appelé Soudan français, le Mali connaîtra sa première école en 1886 avec l'ouverture de l'école des otages à Kayes par Gallieni. Cette école était calquée du modèle de l'école des otages du Sénégal fondée par Faidherbe. Les otages sont les fils de chef soumis à l'autorité d'occupation. Une éducation et une instruction leur étaient données dans le but de faire d'eux plus tard d'excellents défenseurs de la domination française : L'historien Jean Suret-Canale en analysant les objectifs de cette nouvelle démarche précise : « On donnera à ces agents subalternes une formation purement française, on les convaincra de la supériorité exclusive de cette culture européenne dont ils ont le privilège d'obtenir des miettes, et on leur inculquera qu'elle les place bien au dessus de leurs frères restés « sauvages », « incultes » » 14

En 1895, le lieutenant colonel De Trentenian transforme l'école des otages en école des fils de chefs. C'est le 24 novembre 1903 que sera signée une véritable charte sur l'école sous le gouverneur Roume. Un décret en date de cette période précise clairement les objectifs visés : « De même qu'il nous faut des interprètes pour nous faire comprendre des indigènes, de même, il nous faut des intermédiaires appartenant aux milieux indigènes par leur origine et au milieu européen par leur éducation » ¹⁵

Ainsi c'est bien dans un souci de consolidation et de perpétuation de l'entreprise coloniale que l'école est née au Mali. A travers ce souci déjà, elle apparaît sur fond de conflit car elle va « concevoir » et « accoucher » des agents modelés pour la colonisation d'où la réticence et la résistance vis-à-vis de cette institution considérée sous certains angles comme le lieu de formation des extravertis. La fréquentation de l'école était bien plus assimilable à l'absence d'un choix. Les populations érigèrent souvent des barrières pour protéger leurs enfants, protéger les enfants ici reviendrait à empêcher leur scolarisation. Il y a même eu ce qu'il convient d'appeler le prix de la déscolarisation.

L'école coloniale donnait à ces agents subalternes une culture purement française. Le contenu des programmes s'inspirait de celui de la Métropole. Les disciplines enseignées étaient soigneusement agencées pour dépersonnaliser, désintégrer et assimiler. Paul K. Fokan donne un aperçu de cet état de fait à travers le cas camerounais dans le tableau¹⁶ ci-dessous :

1.

¹⁴ - Suret Canale Jean in Khayar Issa H : *Contribution à l'étude des problèmes de l'éducation chez les musulmans du Ouaddai (Tchad), Jean Maisonneuve*, Paris, 1976, Page 69

¹⁵ In Traoré Seydou Amadou : L'école malienne Hier...! et aujourd'hui ? Recueil de textes sur l'éducation nationale du Mali, La ruche à livre, Bamako, 2008, Page

¹⁶ - Fokan Paul K. : Et si l'Afrique se réveillait ? Opcit Page 31

La France est notre mère

C'est elle qui nous nourrit Avec ses pommes de terre Et ses macaronis. Si la guerre arrive Nous sommes des soldats Des soldats de France Toujours courageux

Nos ancêtres les Gaulois

Nous ont apporté la civilisation Qui nous permettra de sortir de notre sauvagerie et de la barbarie

Cameroun berceau de nos

ancêtres

Autrefois tu vécus dans la barbarie...

Comme un soleil qui commence à paraître,

Peu à peu tu sors de ta sauvagerie.

(ancienne version de l'hymne du Cameroun)

Tableau I: Mémoires de chants, de récitation ou de lecteur rapportées par Fokan Paul K. dans son œuvre : « Et si l'Afrique se réveillait ? »

Des réticences se manifesteront vis à vis de l'école considérée sous certains angles comme le lieu de formation des extravertis. La fréquentation de l'école était bien plus assimilable à l'absence d'un choix. Les populations érigèrent souvent des barrières pour protéger leurs enfants; protéger les enfants ici reviendrait à empêcher leur scolarisation. C'est dire grosso modo que le régime colonial voulait construire ce qu'on peut appeler les maillons d'une citoyenneté imposée, destructrice des valeurs d'où le boycott qu'il a subi de la part des populations car le bémol qui amena les apprenants à se dresser souvent contre leur milieu, fut révélateur de la haine viscérale qu'ils vont nourrir finalement vis-à-vis de la colonisation.

° La première République : l'ère du régime socialiste

Les autorités de la première République se sont efforcées de dresser les bases d'une meilleure orientation possible du système éducatif. Ce travail commence avec la reforme de 1962 dont la principale motivation était d'assurer l'indépendance culturelle par une décolonisation du système scolaire et sa « modernisation » en d'autres termes façonner les jeunes selon une philosophie propre aux réalités de notre pays. Cette impérieuse nécessité sera définie en cinq objectifs capitaux :

- Un enseignement de masse et de qualité
- Un enseignement qui puisse fournir avec une économie maximum de temps et d'argent les cadres dont notre économie a besoin pour ses divers plans de développement;
 - Un enseignement qui garantisse un niveau culturel permettant l'équilibre de diplômes avec les Etats modernes ;
- Un enseignement dont le contenu sera basé non seulement sur les valeurs spécifiquement africaines et maliennes mais aussi sur les valeurs universelles ;
- Un enseignement qui décolonise les esprits.
- En fait, le passage du statut colonial à celui d'Etat souverain fut pour le Mali un grand moment de passion et d'expression véritablement nationale.

L'indépendance politique de 1960 apportait à la République du Mali la souveraineté en matière d'enseignement. Cette autonomie ne pouvait se concevoir sans une reforme profonde du système éducatif laissé par la colonisation. De notre point de vue la reforme de 1962 prônait un nationalisme qui ambitionne la rupture totale avec le colonialisme. La scolarisation massive de qualité et la gratuité en étaient la ligne directrice. Le rapport introductif à la reforme confirme ici nos propos et dégage toutes les préoccupations éducatives de l'époque : « Pour la république du Mali, au lendemain de son option fondamentale, du 22 septembre 1960, il devient anachronique de maintenir dans sa structure et dans ses finalités, l'enseignement légué par les colonisateurs. Une reforme s'impose car une révolution politique, économique et sociale ne peut être pleinement efficace que si elle va de paire avec une politique conforme de l'enseignement. Le Mali comme le reste du monde vit l'ère de la décolonisation. La vraie décolonisation est à la fois politique, économique et culturelle. On peut changer plus rapidement les structures politiques et administratives d'un pays que les manières de penser, de sentir et d'agir de ses habitants. C'est la tâche de l'enseignement d'effectuer cette reconversion souvent difficile des esprits. »¹⁷

La première république va du reste avec cette reforme inaugurer une nouvelle voie de la formation du citoyen qui tout en s'opposant au système colonial doit s'ouvrir à tous. C'est pourquoi, il serait sans exagération possible de parler d'une démocratisation de l'enseignement qui suppose sa gratuité, son ouverture à tous sans distinction d'ethnie, de sexe, de position sociale.

La « décolonisation » des esprits fut un des objectifs phares de la reforme de 1962. Pour y parvenir, les autorités ont mis en cause et modifier le contenu des programmes. Il fallait donc se l'approprier et l'utiliser pour soi de manière qu'elle sert plutôt qu'elle desserve. L'école sera alors l'instrument de promotion sociale et économique.

En définitive, la reforme de 1962 proposait des idées très avancées une vision globale de l'éducation et une approche soucieuse de la nouvelle éthique socialiste. L'école sous la première république fut de notre point de vue un lieu cardinal au niveau duquel les autorités tentèrent de construire la citoyenneté. L'instruction civique et morale, les cours d'idéologie au niveau du secondaire constituent les nouvelles donnes. Il s'agissait d'initier l'apprenant aux théories révolutionnaires, le neutralisme politique, le mouvement des non alignés, le panafricanisme... Sur un tout autre plan, l'école du parti prenaît en charge la formation des cadres.

Pendant de la colonisation jusqu'à la fin de la première république, cette expression était monnaie courante : « capturé par l'école ». C'est une métaphore qui désigne certes le recrutement, mais un recrutement qui se fait contre le gré de la recrue (Traoré Idrissa Soïba, 2009). Dans l'imaginaire populaire, l'école est bien une chose importée. Nous ne cesserons de le signaler, l'école fut mal perçue par les populations. Son rôle à ce titre est bien celui d'un espace de formation des iconoclastes au double plan du mépris et de la destruction des valeurs ancestrales. De ce fait, l'école est restée en conflit surtout avec le milieu rural à cause du fait que les populations voyaient le peu d'enfants scolarisés s'éloigner par leur comportement du terroir.

_

¹⁷ Haïdara Baba Akib « *Les prémices de l'enseignement supérieur moderne en République du Mali* (de 1963 à 1973) P9-10.

Au-delà de l'école, nous pouvions noter la constitution de deux structures : les brigades de vigilance pour compenser l'insuffisance des agents de la sécurité. Elles étaient animées par des jeunes qui assuraient la sécurité au niveau des quartiers. Il y eut aussi la milice populaire, organisation paramilitaire, émanation du parti, confiée au commissariat à la jeunesse qui s'est malheureusement transformée et rapidement en police politique.

Le mouvement pionnier en dernière analyse devait contribuer à la prise de conscience patriotique des jeunes par leur implication dans différentes actions citoyennes : la formation idéologique, reboisement, la participation à la construction des infrastructures nationales...

L'engagement de la jeunesse était appréciable en terme civique. C'est grâce à cet engagement qu'août 1968, il y eût la dissolution du bureau politique et par la suite de l'Assemblée nationale.

° La deuxième République : l'ère du régime militaire

Elle tentera de capitaliser les efforts accomplis par les premiers dirigeants tout en imprimant aussi son cachet à l'école malienne. Nous retiendrons deux évènements majeurs dans cette brève analyse.

- En 1978, le deuxième séminaire national se penchera sur une vision de l'école « plus proche » de la vie C'est là un slogan qui justifie le principe de la ruralisation. Il s'agissait alors d'initier les élèves et les étudiants aux activités agro-pastorales qui constituent la vocation du Mali : élevage, agriculture et une plus grande implication des partenaires de l'éducation ;
- En 1989, les Etats généraux sur l'éducation se tiendront. L'objectif était cette fois-ci de parvenir à l'éducation pour tous, la formation du citoyen, la promotion de la recherche scientifique et technologique.

En vingt trois ans de régime militaire, le Mali a perdu l'élan dynamique né au lendemain des indépendances. La deuxième république va revenir sur le principe de l'instruction gratuite et obligatoire. Les citoyens devaient payer pour intégrer l'école.

Ainsi beaucoup d'enfants en âge de scolarisation se verraient fermer les portes de cette institution. Si en milieu urbain, l'école, lieu d'émanation des élites reste une vision partagée par les populations qui accepteront pour une large majorité de supporter le coût de cet investissement, en milieu rural au contraire, la nouvelle situation contribuera à raviver les réticences vis à vis de l'école. Beaucoup de familles vont préférer la *daba* (houe) à l'école en s'interdisant d'amener les enfants au niveau de cette institution. Avec les frais de scolarité, les populations surtout au niveau rural trouveront un prétexte aussi simple pour refuser aux enfants le droit d'aller à l'école ou les déscolariser faute de moyens.

Outre cela, des cours d'instruction civique et morale, d'éducation civique et morale était dispensés. Mais pour une large mesure, ces cours étaient axés à la connaissance des institutions et des associations politiques affiliées au seul parti de droit au pouvoir l'UDPM. Le mouvement pionnier qui devait servir de fer de lance de la vitalité citoyenne fut également réduit en simple défenseur du régime au pouvoir. Du coup, cet autre noyau de construction citoyenne aux côtés de l'école fut fracassé et désorienté car soumis à une adhésion candide aux idéaux du parti.

Les associations légales des jeunes (UNJM) et de femmes (UNFM) devaient être les chevilles ouvrières de la construction de la citoyenneté. L'école comme l'espace social dans son

ensemble furent des lieux de musellement pour cette cause. Devant le ras le bol de la population, ils sont devenus surtout à partir de 1990, des arènes de contestation du pouvoir et de la citoyenneté « udpmiste »

3. Radioscopie de la question citoyenne aujourd'hui: le difficile pari de la coconstruction

A partir de l'année 1991 à la faveur de l'instauration de la démocratie et de la décentralisation administrative, on assistera à la création d'une panoplie d'associations politiques et des écoles surtout communautaires. La citoyenneté devait alors se construire suivant différents niveaux qui sont l'école, le local, l'espace sociétal. Il faut désormais associer le malien à la co-construction de sa citoyenneté à travers des principes démocratiques et la gestion des affaires par les intéressés en d'autre termes la décentralisation qui est le meilleur créneau de la participation populaire au pouvoir politique car comme le dit Paul Graziani : « ...la décentralisation vise avant tout à rapprocher le citoyen de la vie publique et à cesser de le considérer comme un être abstrait. ». ¹⁸

Malgré ces faits patents et les avantages qui y sont liés, on pourrait sans nul doute parler d'une difficile construction de la citoyenneté à cause de plusieurs facteurs :

La violence scolaire dont les différentes manifestations sont les coups et blessures, des actes d'incivilités (insultes, bousculades, jets de pierre, etc.), les interactions verbales (cris, insultes) les altercations, les agressions. Elle est donc fort logiquement la conséquence de la transgression des règles de fonctionnement dans l'école.

- Les débuts d'une mise en cause de la laïcité.
- La banalisation du savoir,
- La suppression des cours d'éducation civique et morale dans la plupart des écoles publiques et surtout au niveau secondaire,
- Le pouvoir confus et diffus des élèves et étudiants, les jeunes fabriquent leur propre code. Le monde juvénile a son fonctionnement c'est que leurs règles endogènes leur suffisent et ils ne se préoccupent pas généralement de l'autre et encore moins des règles de la civilité.
 - La chosification des jeunes par des groupements et associations politiques
 - L'indifférence des autorités, parents d'élèves et l'irresponsabilité des autorités

Il convient aussi en termes d'analyse de comprendre tout cela comme l'expression d'une crise si l'on fait une analyse avec la situation scolaire, qui trouve son explication dans la relation dialectale entre l'école et la société. C'est dire donc que tout mal au niveau d'une des institutions affecte l'autre. Il y a ici non seulement un phénomène de contagion mais aussi de divorce : « L'école est malade de sa société. La société est malade de son école. Aujourd'hui, l'école et la société sont en crise parce que les réalités et les valeurs sur lesquelles fonctionnent ces deux institutions s'opposent. »¹⁹

Des valeurs religieuses

Les valeurs traditionnelles, euro chrétiennes, arabo-musulmanes peuvent être des vecteurs essentiels mais pas suffisants de la construction de la citoyenneté. Le respect, la tolérance, la liberté, la responsabilité, la solidarité, l'honnêteté, le sens de l'honneur qui les caractérise sont

_

¹⁸ Graziani Paul : *Le nouveau pouvoir (essai sur la décentralisation)*, Albin Michel, Paris, 1985, Page 46

¹⁹- Develay Michel: Donner du sens à l'école, ESF, Paris, 2008, Page 8.

des conditions indispensables à l'exercice de la citoyenneté. Ce sont des formes d'ajustement permanent des activités de l'homme, de la vie du groupe qui expriment des valeurs. Elles peuvent être des éléments régulateurs des enjeux de la citoyenneté.

Mais la citoyenneté reste pour nous une espèce d'élévation à la plénitude institutionnelle qui se fonde sur l'éloignement par rapport aux communautés familiales, lignagères, au sectarisme religieux.

Des balises

Pour faire face aux situations périlleuses évoquées, il faut à notre sens :

- L'exigence de laïcité : laïcisation des savoirs, de l'institution scolaire
- La définition du sens politique à donner à l'école : éducation civique et morale, l'instruction civique, éducation sociale,
- La mise en place des réseaux citoyens institutionnels définis par la loi,
- Aider à la mise en place des réseaux proposés par les jeunes : clubs, associations, projets interdisciplinaires, formation des délégués,
- La sensibilisation et la politisation des populations sur les enjeux de la citoyenneté,
- La promotion du savoir (école place cardinale dans la formation du citoyen) : « la république qui fait vivre ensemble se fonde sur une citoyenneté éclairée : compétence ».

Conclusion

Aujourd'hui cette question citoyenne malgré tous les efforts menés reste à l'état fœtal donc à construire. C'est du reste une conquête de longue haleine, un combat quotidien et même existentiel. Les différentes raisons qui justifient cet argument peuvent être appréciées à l'aune du retard ou du peu d'investissement dans l'éducation citoyenne, la mutilation de la citoyenneté à l'école. Cela nous renvoie à une victoire sur les dérives du système colonial disqualifié pour sa confiscation et son mépris des valeurs authentiques ; à une négation des bases principielles de la deuxième république qui dans sa tentative de s'éterniser au pouvoir torpilla à la fois les valeurs traditionnelles et républicaines ; mais aussi à une réminiscence et un approfondissement soutenu de ce que la première république allait poser comme jalons. C'est à notre sens ce futur qu'il faut baliser dans la mesure où ce qui se passe de nos jours demande une redéfinition, une réorientation. Il doit se faire dans le cadre d'une co-construction dans laquelle, la république étoile polaire doit vivifier tout en plaçant l'homme au centre de toutes actions.

L'émergence de la citoyenneté passe par l'alphabétisation, l'égalisation des conditions de connaissances par delà, des différences culturelles, linguistiques et cultuelles. C'est l'école qui peut contribuer à notre avis à la production du sens citoyen en ce sens que c'est elle qui favorise la naissance et l'émancipation du citoyen par le biais de la construction des savoirs et de la promotion de la conscience citoyenne. Celles-ci constituent à n'en pas douter une distanciation par rapport aux particularismes locaux, ethniques au profit de la quête d'une action rationalisante qui est le gage de la construction nationale et du consensus social.

Bibliographie

- Antonioli A. (1993), Le droit d'apprendre. Une école pour tous en Afrique, Paris, l'Harmattan.

- Develay Michel (1999) Donner du sens à l'école, ESF, Paris
- Diarra C. O. (1986), *Le Mali de Modibo Keïta*, Paris, L'Harmattan.
- Durkheim E (1997), Education et Sociologie, Paris, PUF
- Duverger M. (1990), *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Tome I Les grands systèmes politiques) Paris, PUF.
- Fanon F. (1969): Les damnés de la terre, Paris, Maspero.
- Fay C. et al (2005), Décentralisation et pouvoirs en Afrique, En contrepoint, modèles territoriaux français, Paris, IRD.
- Fokan Paul K (2000) Et si l'Afrique se réveillait?, Paris, Jaguar
- Gerard E. (1997), La tentation du savoir en Afrique. Politique, mythes et stratégies d'éducation au Mali, Paris, Karthala, ORTOM,
- Gisbert Roland et al (2001) Civilité Civisme et Citoyenneté, CRDP Académie de Grenoble
- Graziani P. (1968), Le nouveau pouvoir (Essai su la décentralisation) Paris, Albin Michel.
- Institut Pédagogique National (1976), Le séminaire de Sikasso sur la ruralisation de l'enseignement fondamental, Bamako.
- Journal officiel de la république du Mali : la décentralisation textes législatifs et réglementaires, octobre, 1995
- Journal officiel de la république du Mali : la décentralisation textes législatifs et réglementaires, octobre, 1999
- Kamaté E. (1997), Quel développement pour l'Afrique? Bamako, Jamana.
- Le « démocrate » (1995) La décentralisation ? (Rendre au Mali son âme profonde) Bamako, Mundékera, Juillet,
- Mabilon-Bonfils Beatrice et Saadoun Laurent (2001), *Sociologie politique de l'école*, Paris, PUF
- Ministère de l'Education Nationale. Mali (1981), L'éducation au Mali, problèmes, perspectives et priorités.
- Ministère de l'Education Nationale. Mali (2005), *Le Guide pratique de l'administrateur scolaire*, Bamako, CNE.
- Niane D. T. et Suret Canale (J) (1961), *Histoire de l'Afrique Occidentale*, Présence Africaine, Paris, 1961.
- Ouattara T. A. (1976), Le destin du socialisme malien, Bamako, EDIM, Bamako,
- Sy Ousmane (2009), Reconstruire l'Afrique vers une nouvelle gouvernance fondée sur les dynamiques locales, Jamana, Bamako
- Traoré A. S. (2008), L'école malienne Hier...! aujourd'hui? Bamako, La ruche à livre.
- Traoré A. D. (1999), L'étau, l'Afrique dans un monde sans frontière, Paris, Acte Sud.
- Traoré Idrissa Soîba (2009), Éducation et décentralisation au Mali : enjeux et réalités des dynamiques d'appropriation locales (Cas des communes de Dombila, Markala, Kati et Commune V du district de Bamako), Université de Saint Denis-Vincennes (Paris VIII), Paris
- Zerbo J K. (1990), Eduquer ou punir, Paris, Harmattan.

Webograhie

http//www.infocentre.education.fr/accademia/http//www.infocentre.education.fr/inpec/

Richard TOE, Mouvement Culturel NKO

1. Les faits marquant de la culture malienne

Au Mali, nous avons le privilège d'être l'un des pays de l'Ouest africain qui a un potentiel culturel considérable. Nos philosophes : dogons, bambaras, peulhs, sarakolés, khassonkés, pour ne citer que ceux la, ont beaucoup fait parler d'eux à travers le monde. Les valeurs morales des sociétés maliennes sont de celles qui ont le plus résisté aux valeurs coloniales ; notre musique s'est bien conservée au travers des vicissitudes historiques (nos griots sont un témoignage éclatant) ; nos arts plastiques, cyniquement exploités à des fins commerciales par des étrangers, peuvent encore renaître de leurs cendres sous le pinceau de nos sculpteurs, de nos peintres et de nos graveurs modernes; le folklore malien constitue pour nos artistes de la scène et du cinéma une source importante d'aspiration; nos langues nationales, parlées pour la plupart, par de grandes ethnies offrent de larges possibilités d'études linguistiques ; enfin, notre histoire, malgré toutes les falsifications dont elle a été l'objet, donne à nos historiens l'occasion d'y consacrer de travaux passionnants.

En effet notre culture, l'ensemble du savoir faire, de l'expertise, dans tous les domaines, de toutes les composantes de la vie d'un peuple, autrement dit, nos sciences, nos lois, et règlements, notre philosophie, nos croyances religieuses et nos coutumes, reste le creuset pour la construction d'une citoyenneté nationale. Car la culture est à l'esprit de l'homme ce que la nourriture est au corps, autant le corps ne peut absorber toutes les nourritures sans danger autant l'esprit ne peut tout accepter sans péril.

Cela a été bien compris par le père de l'indépendance Modibo Kéita, premier président du Mali qui disait : « La culture d'un peuple est l'expression la plus intrinsèque de sa faculté d'adaptation à son milieu, à sa condition propre, aux réalités philosophiques et sociales qui la conditionnent, dans son être comme dans son devenir. Notre folklore et nos traditions orales et écrites, notre musique qui est en même temps pensée et action, constituent les manifestations les plus éclatantes et les plus vivantes de notre culture ».

Aussi nous abordons le thème « Education et culture de la citoyenneté pour l'approfondissement de la démocratie » avec la conviction que toute culture recèle deux sortes d'éléments : des éléments positifs qui l'impulsent et contribuent à son enrichissement et des éléments négatifs qui freinent son évolution et la sclérosent pour ensuite la détruire et que les valeurs qui entravent notre marche vers le développement durable semble prendre le pas dans nos villes et campagnes.

2. Analyse de la société actuelle : une « radiographie de notre société

L'observation de notre société d'aujourd'hui nous conduit à prendre en compte trois groupes de citoyens (Jama kulu saba).

Le premier Groupe : celui antérieur à l'entrée de l'Islam dans notre société.

En effet, avant l'arrivée de l'islam, les communautés de notre sous région partageaient les mêmes valeurs sociales et les mêmes systèmes de reproduction. L'organisation de

l'établissement humain se faisait à travers les institutions, le système de formation et de choix de l'élite à travers l'école traditionnelle (l'école de la vie), le culte des morts, la circoncision et de l'excision, l'organisation des classes d'âge, et bien d'autres pratiques religieuses qui remontent parfois très loin et jusqu'à l'Egypte antique. C'est pourquoi cette première vision traverse toute notre société en profondeur. Le premier groupe tient sa légitimité de son antériorité.

Un deuxième groupe va s'ajouter au premier : sa conception du monde, son système de valeur sociale qui nous vient de l'Orient, avec sa religion. Tout comme le groupe 1, le groupe 2 a formé ses élites à partir de ses écoles religieuses.

En effet cette **école** a influencé considérablement notre société dans ses institutions et surtout sa culture dans la bande sahélienne de notre pays avant de gagner progressivement le reste du pays. *Sa légitimité découle de l'Islam*.

Notre société a vécu sous deux influences jusqu'à l'arrivée de la culture européenne donc du colon.

La colonisation de l'Afrique a créé le 3° groupe :

Le colonisateur en créant ses écoles, son armée, son administration, ses hommes politiques ainsi que ses valeurs de société a fait émerger une élite. En effet, en parlant sa langue, cette élite a prolongé le système de reproduction des valeurs sociales du colonisateur créant de fait une autre nouvelle «ethnie » dans le pays. C'est bien cette ethnie composée d'élites au standard du colon qui a aujourd'hui la réalité du pouvoir de décision politique et économique. Sa légitimité prend son origine dans le fait colonial.

L'esprit et le contenu de l'école coloniale

Témoignages du **lieutenant colonel Humbert** : «l'avenir au Soudan français, au point de vue de sa mise en œuvre, dépendra en grande partie de la façon plus ou moins heureuse dont nous aurons façonné les populations qui le peuplent. Or, l'assimilation morale et matérielle à notre civilisation repose presque entièrement sur l'éducation et l'instruction que nous saurons inculquer aux jeunes générations indigènes ».

« La question des écoles est une des plus importantes pour l'expansion de l'influence française au Soudan », la fréquence, la précision, le souci du détail des circulaires de Trentinian sur cette question, à laquelle il consacre tout un titre (trois pages sur quatrevingts) de ses instructions à l'usage des commandants de régions et de cercles ne permettent pas de douter de la sincérité d'une affirmation si souvent répétée.

Trentinian a une doctrine de l'école, qu'il expose avec beaucoup de vigueur : «Au Soudan, nous sommes en présence d'une population dont, après la conquête militaire, la conquête intellectuelle et morale est notre objectif. Il faut donc tenter de rapprocher de nous, de modeler successivement, de nous emparer de son esprit, de lui imposer notre marque, notre empreinte particulière. L'instrument obligatoire de transformation est naturellement le langage. Il faut apprendre notre langue aux indigènes».

Il ne faut cependant pas l'apprendre à tous parce que «un peuple n'apprend pas naturellement la langue d'un autre et n'abandonne en tout cas jamais complètement la sienne» la faiblesse de nos moyens ne nous le permettrait pas. Il faut donc sélectionner soigneusement les élèves pour que les efforts et les ressources ne soient pas gaspillés et que

les écoles atteignent leur double but : «S'il est juste et naturel d'attendre des écoles françaises des bénéfices immédiats, c'est-à-dire si par leur moyen nous devons pouvoir trouver les employés indispensables aux différents services de l'Etat, au commerce et à l'industrie, ce serait une erreur de croire que c'est là le but principal à poursuivre. En réalité, nous l'avons vu, les écoles sont créées pour répandre notre civilisation, instruire les indigènes des droits et des devoirs des individus dans la société, découvrir à quelques uns les splendeurs de la philosophie, de la science et de l'histoire, les amener tous au respect et à l'amour de notre belle patrie française».

Aujourd'hui ce troisième groupe est assurément l'élément pilote de notre société. La compréhension de cet état de fait est très importante, car elle nous éclaire sur l'existence dans notre société de trois «visions» qui existent et à travers chacun de nous. C'est ce qui explique la complexité de notre personnalité.

La société malienne actuelle est fortement influencée par ces **trois** «**visions**» tant dans sa culture, ses institutions et dans son organisation.

A la lumière de cette analyse que peut-on faire comme observation? Quel enseignement peut-on tirer de cette lecture?

3. Les logiques d'exclusion, précoloniale et coloniale

La première exclusion remonte à l'arrivée (pourtant pacifique) de l'Islam dans le **Wagadou**. Une fois que l'islam a pris le pouvoir à **Koumbi Salah (capitale du Wagadou).** Les peuples du Sud se sont organisés pour résister à l'influence de l'Islam. La dynastie des **Soumahoro** a conduit cette première résistance.

Dans notre pays, la deuxième exclusion remonte à l'arrivée du colonisateur. Elle a tenté de substituer sa religion à l'Islam, elle a dessaisi le **1**^{er} et le **2**ème **groupe** de tout pouvoir de décision stratégique, elle lui a substitué son administration, son organisation politique.

De nos jours encore la logique d'exclusion est perceptible entre ces trois (3) groupes. Les groupes 1 - 2 et 3» ont toujours vécu dans une certaine logique d'exclusion et de tentative de domination comme il apparait dans l'ouvrage de Ferdinand de Saussure 1898. Je cite :

«Si les indigènes, dont la plupart des coloniaux français, se montrent réfractaires aux bienfaits de la civilisation que nous leur apportons, c'est que leurs préjugés ne leur ont pas permis de comprendre les avantages qu'ils pourront en tirer. Les préjugés sont entretenus chez eux par les vestiges de leur ancien Etat, par leurs croyances, par leurs institutions et leurs langues. Supprimons ces restes d'un passé révolu. S'ils sont trop invétérés dans la génération actuelle, adressons – nous par l'éducation aux générations futures... Enseignons aux enfants notre langue, inculquons leur nos idées et la France comptera bientôt par millions, sinon de nouveaux citoyens, du moins des sujets fidèles et reconnaissants ».

«Le développement des écoles de missionnaires ne saurait être trop encouragé. S'il est indispensable de prendre le contact avec le monde musulman et de le faire évoluer vers notre civilisation, il est autrement simple et rapide de rapprocher de nous un grand nombre d'indigènes par l'introduction de la religion catholique chez les fétichistes. En favorisant

l'expansion du christianisme, nous élèverons en tout cas une barrière infranchissable à la propagande de l'islamisme ».

Ce phénomène d'exclusion apparaît dès qu'il s'agit de conduire une réflexion stratégique pour la nation. Les tenants d'une vision se retrouvent entre eux en **«ignorant»** totalement les autres. Chaque groupe pense :

Le groupe 1 : sans le soubassement de la tradition et de la culture, pas de développement.

Le groupe 2 : point de salut hors de L'islam «l'arabisme».

Le groupe 3 : hors de l'occident et de ses langues point de progrès.

Ces **trois** (3) courants de pensées et ces **trois** (3) cercles de pouvoirs de décision coexistent dans notre société et l'influencent fortement.

Un choix politique stratégique et volontariste à faire : l'émergence d'une 4° voie

Il s'agit aujourd'hui de trouver un terrain de communication entre ces **trois visions** pour que la logique d'exclusion soit abandonnée au profit d'une logique d'acceptation réciproque et de partenariat. Cette logique de partenariat une fois reconnue nous paraît être la formule la plus consensuelle pour donner à l'élite africaine toutes visions confondues **une 4**ème **voie** qui est une voie endogène, une vision domestique de nos réalités. Et si chacun reconnaît la légitimité de l'autre, alors on parlera du **même Mali** et aussi de la **même Afrique et une** synergie d'action se produira. Une telle rencontre est susceptible de réunir toutes les élites de ce pays.

La vraie réconciliation verrait alors le jour. Pour pérenniser cette synergie il faudra se préparer de la maternelle à l'université. Le proverbe dit : «Il faut retirer l'épine par là où elle est rentrée». C'est par l'école et l'éducation que la nouvelle Afrique doit renaître. Selon nous, jeter un coup d'œil sur la tradition n'est ni une perte de temps, ni du passéisme mais bien au contraire un facteur de progrès. Comme dit le proverbe : «Il faut nouer la nouvelle corde à l'ancienne pour puiser l'eau dans le puits de la patrie».

4. Quelle est la place aujourd'hui des valeurs citoyennes au sein du système éducatif?

La réforme de **1962** dans son esprit a été mise en mal par le coup d'Etat militaire de **1968**. Les enseignants ainsi que l'élite politique ont été emprisonnés et humiliés, ainsi que des syndicalistes, qui représentaient l'élite de notre société de l'époque. La destruction de l'image de l'enseignant a durablement affecté l'éducation de notre pays.

Il s'en est suivi un abandon de l'enseignement de tout ce qui touchait à la société au nom d'une certaine lutte contre les idéologies révolutionnaires sans dire son nom. L'exemple du grand sociologue Malien Kary Dembélé et Victor Sy arrêtés et maltraités comme pour donner l'exemple à tous les intellectuels de cette époque.

Aujourd'hui il nous faut rendre opérationnelle la décentralisation et la démocratie par la promotion d'un enseignement de base inspiré par notre culture et nos besoins pour permettre à chaque individu, à quelque couche sociale de détruire de manière progressive tous les déséquilibres culturels issus du régime colonial, des dérives de la dictature Militaire et aussi des vicissitudes de la nécessaire révolution de 1991. Nous parviendrons également à mettre fin au malaise social qui résulte de la dualité (« intellectuel » et « analphabète ») de notre société. Car pour faciliter la compréhension entre tous les peuples du Mali, l'accent sera mis sur toutes les langues sans exclusive, mais pour des raisons pratiques évidentes, nous

continuerons d'avoir la langue française comme langue officielle. Notre rôle à nous est de faire de nos langues des outils propres à traduire notre pensée dans les domaines les plus variés. Nous en ferons les vecteurs les plus fidèles de l'esprit Malien. Ainsi malgré l'ouverture à tous les courants de pensées du monde, notre pays saura tirer profit des données positives des autres civilisations tout en restant nous-mêmes.

Conclusion/ Recommandations

- 1. Pour ce qui concerne le Mali, **4 langues** suffisent à couvrir les besoins de communication de **80 à 90 %** de la population et du territoire, il s'agit du Bambara, du Peul, du Songhaï et du Soninké.
- 2. Comme il s'agit de la jeunesse qui représente 2/3 de la population, le gouvernement du Mali dans l'élaboration de sa politique d'éducation et d'emploi pour les jeunes doit élargir sa vision à toute la jeunesse, qu'elle soit estudiantine, paysanne, artisanale, etc.
- 3. Notre association recommande que le gouvernement officialise toutes les langues du Mali à côté du français, nous n'en n'avons qu'une dizaine. Ce qui marquerait un tournant décisif dans le processus de décolonisation et une marque de considération pour notre peuple et sa jeunesse.
- 4. **Nous suggérons la domestication de l'école**, où on aura un enseignement complet de toutes les langues du Mali de la maternelle à l'université. Cela paraît utopique, mais la renaissance tant attendue est à ce prix. C'est par là qu'il faudra passer pour créer un grand nombre de cadres adaptés à la vie économique du pays, adaptés à la demande sociale et capables de transformer la société. Il nous faut impérativement enrichir notre patrimoine littéraire, scientifique, artistique, religieux, etc. en traduisant dans nos langues tout le savoir universel disponible.
- 5. Que l'accès à la fonction publique soit conditionné à la maîtrise d'au moins 3 langues. La langue maternelle plus deux autres langues. Cela aura pour avantage de préserver nos langues et d'améliorer la capacité de communication de la fonction publique d'Etat et de contribuer ainsi au processus de domestication de l'Etat luimême, qui en a tant besoin. Car il faut rapprocher le Mali officiel du Mali réel.
- 6. En matière de support des langues nationales, nous proposons l'adoption à côté de l'alphabet phonétique national officiel, l'alphabet N'KO et le TIFINAR. (le TIFINAR est largement connu au nord de notre pays et déjà pratiqué dans le Maghreb).
- 7. Soumettre l'accès à l'administration communale aux mêmes conditionnalités que la fonction publique à savoir, la maîtrise d'au moins **3 langues** nationales dont la langue maternelle.
- 8. Après les élections communales, les élus non alphabétisés doivent consacrer les **6 premiers** mois de leur mandat à une formation intense en l'alphabétisation et en langues. Ainsi nos administrations communales sortiront de la gestion orale pour rentrer dans l'ère de la gestion écrite, ce qui améliorerait ses relations avec ses administrés.

RESPONSABILISATION ET PARTICIPATION A TRAVERS L'EDUCATION ET LA CITOYENNETE

Hamidou MAGASSA, Anthropologue / Directeur SERNES

Introduction

Par la grâce de Dieu, je remercie le Forum Multi Acteurs de me donner l'occasion de revenir sur des propos tenus à la vieille du dernier Forum National sur l'Education et publiés par le journal « L'Essor²⁰ » en 2008, sous le titre de « l'encéphalite de l'école malienne : l'éthique de l'impopularité! » :

« De la pédagogie convergente, entre les langues nationales et le français, innovation unique en Afrique, à l'encéphalite de l'enseignement supérieur, caractérisée par la pénurie d'enseignants et la saturation académique causée par d'ingérables flux d'étudiants, le système d'éducation malien survit à peine dans une crise particulièrement approfondie par la transition républicaine de mars 1991. Ce diagnostic et d'autres ont régulièrement été posés par la quinzaine de concertations nationales sur la question de l'école qui se sont déroulées depuis la Réforme de 1962.

« Mais que faire quand la logique de l'indécision et du sur-place dépasse celle des multiples décisions, résolutions et recommandations plus brillantes les unes que les autres par leur inapplication ? Que faire en l'absence d'un leadership qui ne craint pas de perdre sa tête sur l'échafaud des porteurs de pancarte ? Que faire quand le droit au futur se dit fuite en avant libérale face au devoir de mémoire ?

« Et puisqu'il faut du tout pour rendre solidaire un monde, les plus croyants retourneront à Dieu avec sincérité ou hypocrisie, les plus corporatistes à leurs surenchères syndicalistes, les plus affairistes à leurs marchés déséquilibrés et les plus politiciens à leurs instrumentalisations clientélistes. Toujours est-il que l'école républicaine malienne continuera imperturbablement sa descente démocratique aux purgatoires à moins qu'une main invisible et miséricordieuse ne lui accorde la grâce du pardon.

A cela, il faut souverainement trois conditions. La première est de reconnaître par degrés de responsabilité la faute de l'Etat, du maître d'école et de toute la société malienne dans la gestion déliquescente de la seule institution qui soit notre raison d'être. La deuxième est de regretter publiquement d'avoir installer aux commandes transitoires de l'Etat une officine d'élèves et d'étudiants qui s'arroge à présent le monopole d'une représentativité complètement manipulatrice dans les deux sens lucratifs. La troisième est d'engager fermement l'avenir de l'école malienne dans la plus haute compétitivité internationale, avec encore plus que d'attention que celle accordée aux Aigles ».

Dans son dernier ouvrage, Aminata Dramane Traoré, Ancien Ministre de la Culture et du Tourisme, tranche la question de l'éducation et citoyenneté d'un point de vue alter mondialiste : « Le fait que l'école malienne ait entamé sa descente aux enfers à partir des

_

²⁰ Journal Quotidien National « Essor », n° 16230, du 01 Juillet 2008, Bamako.

évènements de 1991 montre bien que ce phénomène a un lien tant avec le modèle néolibéral qu'avec la démocratie formelle²¹ ».

1. Eveil d'une véritable citoyenneté (société et production du savoir local)

Qu'est-ce que la citoyenneté, à présent élargie à tout le monde entier, après une longue histoire de discrimination et d'exclusion plus ou moins actuelle ? Pendant la période coloniale en Afrique de l'ouest, le statut de citoyen était réservé à quatre communes du Sénégal (Dakar, Rufisque, Saint Louis et Gorée) comme ce fut le cas en Grèce de l'antiquité esclavagiste, avec 10% de la population d'Athènes. La citovenneté, c'est aujourd'hui la capacité de participer à égalité à la gestion politique de la cité.

Les questions et les réponses se trouvant dans la construction responsable et participative d'une véritable citoyenneté, il faut se tourner vers les raisons objectives qui motiveraient la société malienne à vouloir une école républicaine et à assumer sincèrement les charges de sa capacité à produire du savoir moderne tout en lui résistant avec son savoir traditionnel.

En effet, chaque société, chaque civilisation, élabore un système d'éducation, traditionnel et moderne, propre pour transmettre, inculquer, diffuser et projeter ses propres valeurs matérielles et spirituelles, des sciences traditionnelles, comme modèle de référence identitaire opposable à d'autres. Dans cette mission générale de service public, l'échange ou la confrontation avec d'autres peuples et cultures peut enrichir ou appauvrir la capacité à composer, assimiler ou rejeter le savoir local des diverses communautés ethniques et aires culturelles.

Le savoir local, en tant que bien le plus précieux d'une communauté accumulé à travers les âges, est une série de perceptions, de conduites, d'informations et de pratiques d'utilisation des ressources humaines, naturelles et surnaturelles. Elles sont produites, maintenues et préservées comme stratégie éducative, d'initiation, selon des critères endogènes de classification rigoureuse, afin de répondre concrètement à des besoins essentiels en nourriture, en santé, en habitat, en épargne et en spiritualité. Le savoir local est donc le résultat d'une adaptation pédagogique à une conjoncture, à la fois locale et globale. A cet égard, il n'est pas statique, il évolue en fonction des conditions écologiques, politiques économiques, sociales et culturelles promues par d'autres communautés.

Evoluant en marge du savoir local, l'école malienne ne concerne qu'une minorité d'individus qui est apparue progressivement en surnombre dans le modèle économique et la société rurale qu'elle est sensée transformer. Dans les conditions socioéconomiques actuelles, l'efficacité interne et externe de l'école malienne est très peu productive de savoirs et de biens.

Mais dès 1885, Victor Duruy, éminente personnalité en matière d'Instruction Publique, traçait le programme de l'école coloniale en ces termes : « quand les indigènes apprennent notre langue, ce sont des marchés qui s'ouvrent pour notre industrie ; c'est la civilisation qui arrive et qui transforme la barbarie²²". C'est ainsi que depuis la mission Dakar-Djibouti de l'ethnologue français Marcel Griaule dans les années 1930, les dogons et le monde entier se regardent, se parlent et se consomment autrement!

²¹ Aminata Traoré, *L'Afrique humiliée*, Ed. Fayard, Paris, 2008, pp 110 et 111.

²² Cité dans « les colonies françaises. » « L'œuvre scolaire de la France dans nos colonies » par H. Froideveux. Augustin Chalamel, éd. Librairie Maritime et coloniale 1900-p. 20.

L'éveil de la conscience citoyenne des dogons ne peut plus se passer d'engranger les bénéfices et les maléfices du marché touristique mondialisé qui a pris d'assaut ses sites. Ce qui est vrai du pays dogon est valable à l'échelle de toute la nation malienne dans sa quête millénaire de repositionnement identitaire devenue planétaire avec les nouvelles technologies de la communication. Sans le téléphone portable satellitaire, comment voulez-vous éveiller une conscience citoyenne à notre époque multi-médiatisée ?

L'accès de l'élite et des communautés maliennes à un meilleur standing de vie passe désormais par les normes de la scolarisation républicaine qui s'imposent comme critères individualisés de socialisation citoyenne où le poste de maire d'une commune rurale est plus convoité que celui de chef de village. La démultiplication exponentielle des milieux associatifs et la « prolifération illimitée » des partis politiques élargissent effectivement l'éventail des libertés publiques tout en les réduisant malheureusement à des enjeux monétaires qui pervertissent l'idéal de la citoyenneté républicaine.

Malheureusement, ces échanges politiques de nature spéculative font et défont la trame des réseaux traditionnels et modernes sans réelle capacité de proposition critique, de mobilisation des ressources propres ou d'offre de services de proximité qui font la qualité de vie d'une localité. Dans ces conditions faussement démocratiques qui font violence à toute l'intelligence d'un peuple, la plupart des maliens s'abstiennent de voter pour le prix d'un pagne, d'un tee-shirt ou d'un kilogramme de sucre.

Cette prise de distance avec les parades spectaculaires de la classe politique est aussi la manifestation cachée d'un éveil de conscience citoyenne qui ne veut pas se laisser abuser. Loin d'être passive, cette mise en veille de citoyens à forte liaison sociale prépare des mutations institutionnelles que la dynamique associative se charge de faire accoucher de manière originale et douloureuse. Il en a toujours été ainsi tout au long du parcours historique des empires, royaumes et républiques du mali qui privilégient la culture de la confrontation par évitements pour des raisons de communauté de vie à gérer dans le long terme

Mais en cette civilisation du commerce des hommes et des esprits, tout se paie obligatoirement malgré les apparences de la gratuité des actes posés ou à déposer. C'est ce qui engage l'éveil d'une véritable citoyenneté à promouvoir, par les canaux de la communication sociale classée (griots, journalistes, publicistes) et non classée (opinion publique), un modèle de citoyenneté honoré par les multiples occasions du calendrier de l'état civil et de l'agenda politique.

Les avis, à effets juridiques, portés sur la réputation ou la moralité de telle ou telle personnalité, de telle ou telle communauté, participent en réalité de l'évaluation citoyenne que des voisins réalisent quotidiennement sur la qualité du « vivre ensemble » dans une localité donnée. C'est sur la base de ces points de vue, souvent réducteurs, que se construit la critique ou l'approbation de valeurs de partage qui finissent par faire école de « savoir vivre ensemble » par la pratique courante de gestes et d'attentions de civilité.

Loués ou désavoués, ils font de la citoyenneté un éveil de conscience qui impose à chacun une conduite à tenir au risque de se faire exclure quand la transgression de la norme dépasse une certaine limite, le plus souvent non explicite parce que chacun est supposé savoir le « vivre ensemble » distillé par l'éducation. En conséquence de cette discrète approche pédagogique, il importe de sanctionner publiquement et de récompenser

solennellement les plus méritants des citoyens par le rappel, général et/ou particulier, de leurs attitudes et réalisations sociales. A ce titre, ils serviront de modèles de comportement qui font l'image d'une cité et le témoignage d'une citoyenneté exemplaire.

2. Participation citoyenne à l'amélioration et au contrôle des politiques publiques issues de l'école républicaine

Inscrite dans l'espace et le temps de conjonctures économiques et politiques changeantes à une très grande vitesse, l'école républicaine est-elle la seule institution malienne à pouvoir participer au contrôle des politiques publiques de l'Etat et de la Société ? Elle le prétend actuellement parce qu'elle est à l'origine de la structuration et de la genèse assez artificielle des corps constitués, une élite à usage essentiellement externe. Et à l'interne, c'est l'école républicaine qui instruit les remises en cause culturelles des modèles domestiques reçus et vécus naturellement car elle conteste les tenants du pouvoir coutumier et diluent les légitimités traditionnelles sans jamais pouvoir imposer définitivement sa nouvelle légalité. Pour justifier son existence bureaucratique, elle s'ordonne la relecture permanente de ses propres textes.

A vocation mobile, élitiste et autoritaire, l'école républicaine pèse en conséquence très peu sur la stabilité organisationnelle traditionnelle des agriculteurs, des éleveurs, des pêcheurs, des artisans, et même des commerçants (Soninké), qui représentent au Mali le pays réel majoritaire. Ces derniers continuent de manière dynamique d'utiliser d'anciennes techniques d'exploitation, de gestion et de prévision tout en composant, à distance respectable, avec les innovations techniques que l'école républicaine tente d'imposer comme référence universelle actualisée. Cette interaction à double vitesse parallèle exprime de manière complémentaire le caractère composite et hétérogène du climat des modèles d'investissement humain au mali qui favorise plutôt le fonctionnement, le quotidien et le court terme.

D'où la fracture élargie de deux visions du monde, de deux ou plusieurs pays différents dans le même Mali, entre les développeurs et les « à - développer », l'administration et les administrés, les élus et les électeurs. Un tel contexte électoral de renouvellement pluraliste d'instances de régulation du pouvoir laisse indifférent la plupart de maliens. La décentralisation est-elle à mesure de résoudre une telle crise de communication institutionnelle à l'échelle des 703 communes urbaines et rurales lorsqu'elle a volontairement occulté la légitimité des 12 000 villages et autres points de peuplement du Mali? Je ne le crois pas car sa conception est celle de la main tendue et non celle de la main qui produit des ressources propres, d'investissement et de fonctionnement.

La mission coloniale de l'école républicaine se poursuit sans le maître d'hier qui accorde la liberté et paie pour la démocratie et la nouvelle citoyenneté du mendiant d'Etat et de la société. Cette école républicaine nationalisée n'a pas vocation à contrôler les politiques publiques qu'elle est invitée à entretenir pour les besoins des donateurs supposés répondre à l'attente des populations dites analphabètes et présentées comme nécessiteuses selon d'étranges critères.

Parallèlement, une partie avisée de ces non citoyens établit d'autres lieux de rencontre citoyenne (scolaire, professionnel, de loisirs sportifs et culturels, de culte), des associations de proximité et leurs faîtières et des partis politiques dans l'espoir de mieux capturer la masse

silencieuse, enjeu de toutes les sollicitudes nationales et internationales du développement, autre mot aussi fétiche que celui de la démocratie.

3. Effectivité des mesures de contrôle et de sanction

Clients, employeurs ou simples utilisateurs des **produits et performances de l'école républicaine très corrompue**, les citoyens et non citoyens sont invités à émettre des avis critiques et à évaluer les prestations que celle-ci fournit. Toutes ces réflexions, analyses et propositions concernent cinq niveaux de responsabilité pédagogique, sociale, économique et politique incluant les parents, les élèves, les enseignants, l'administration scolaire et l'environnement social et culturel.

Les parents commencent l'éducation de l'enfant au sein de la famille et dès qu'il atteint l'âge scolaire, ils le confient à un professionnel, le maître d'école, qui doit leur rendre compte des résultats scolaires de l'élève. Cette relation contractuelle entre la famille et l'école, le privé et le public, doit instaurer une véritable collaboration et un engagement de chacun de ces partenaires adultes et responsables dans le suivi et la formation de l'enfant. C'est malheureusement peu le cas de la part des parents dont la tendance est de se désengager dès l'inscription et de mal réagir en cas de difficulté. Puisque l'école n'assure plus automatiquement l'emploi et la promotion sociale, les familles se détournent d'elle et recherchent d'autres opportunités.

Les élèves, soumis à la pression de leurs groupes d'âge, sont attirés par les comportements déviants : abandon des cours, manque d'intérêt pour le travail personnel, grèves et violences.

Les enseignants ont la double fonction de transmettre une connaissance et d'éduquer à la citoyenneté. Ce qui exige des qualités de communication pédagogiques que la plupart n'ont plus aujourd'hui. L'enseignement est devenu une activité de transition professionnelle, exercée par défaut et non par vocation. Des recalés du fondamental sont recrutés pour enseigner au 1^{er} cycle, ceux du secondaire pour enseigner au fondamental et le supérieur ne produit pas de savoir. Venus sans vocation à ce métier très délicat, aujourd'hui discrédité, la résolution des besoins matériels des maîtres passe largement avant la formation technique et éthique de l'esprit qui leur ait confié. Installés dans la routine, ils préparent peu leurs leçons, s'abstiennent de donner et de corriger les devoirs et se laissent facilement corrompre en tant qu'examinateurs. Ils partagent rarement la vision que l'Etat a de l'école républicaine à travers ses options politiques de libéralisation, de secteur privé de l'éducation et de décentralisation des collectivités territoriales.

L'administration scolaire se laisse submerger par des effectifs pléthoriques. Elle démultiplie les procédures d'enseignement et de méthodologies sans capacité effective d'inspection des maîtres, d'évaluation de la connaissance des élèves et de contrôle d'ensemble du système scolaire.

L'environnement social et culturel est de plus en plus submergé par de nouveaux moyens de divertissements audiovisuels. Ils affectent profondément le milieu scolaire et la vie en famille, lesquels ont du mal à maîtriser la vitesse de mutation imposée par ces technologies de la communication. Au lieu de s'occuper de leurs études, de lecture et d'écriture, les enfants s'y adonnent à cœur joie, souvent au détriment des valeurs morales indispensables à leur formation.

4. Formation du citoyen modèle

La formation du citoyen modèle se réduit-il à une matière scolaire : l'Education Civique et Morale (ECM) ?

L'école républicaine est d'abord au service de la cité et non l'inverse. Si l'école républicaine est un facteur de rénovation générale de la société, quelquefois très important, il serait illusoire de croire que le changement des données économiques viendrait uniquement de l'école ou que c'est l'école qui fait le changement. En effet, ce n'est pas l'école qui fait que les actifs ruraux, sur lesquels repose la production nationale, recruteraient et paieraient directement ses produits intellectuels là où le salariat existe à peine à l'échelle nationale, avec moins de 80 000 salariés publics et privés pour une population de 14 millions environ.

Si l'éducation, l'école, est la plus noble valeur d'un homme, d'un peuple et d'une nation qui se déclare de confession musulmane à plus de 90%, il est inutile et périlleux d'opposer cette institution à Dieu au nom d'une laïcité républicaine mal interprétée. Hors mis le cas des medersas et écoles coraniques qui représentent environ 15 à 20% du public identifié des élèves, l'enseignement et la pratique des valeurs et cultes islamiques est proscrit de l'espace scolaire. En l'y intégrant comme au Sénégal et dans d'autres pays de la sous-région, il y a des chances de prévenir les dérives islamistes tout en conciliant, par l'exégèse scientifique et spirituelle, le malien avec lui-même, ses institutions républicaines et sa foi.

La formation du citoyen modèle est basée d'abord sur ses espérances et ses craintes. Plus il s'élève dans sa spiritualité, mieux il s'approche de l'unité, du centre et de la satisfaction de ses besoins d'homme, capable de se projeter au-delà de lui-même. Réné Guenon explicite « la circonférence n'existe en réalité que par le centre; mais les êtres qui sont sur la circonférence doivent forcément partir de celle-ci, ou plus précisément du point de celle-ci où ils sont placés, et suivre le rayon pour aboutir au centre. Sans foi ni loi, le citoyen est incapable de répondre aux attentes de la cité dont la durée de vie dépasse largement la sienne.

La loi étant faite pour les hommes et non les hommes pour la loi, il faut aller au-delà de la rhétorique des droits de l'homme pour comprendre ce qui se passe ici. Au Mali, il y a trois (3) droits (moderne, coutumier et divin), trois références juridiques, profanes et sacrée, qui permettent de situer le positionnement ambigu des uns et des autres dans les sphères publiques et privées.

D'abord, **les droits de l'homme** sont effectivement en vigueur au Mali selon les principes de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) de 1948 sur la base de 3 règles :

- ➤ les droits de l'homme sont à la base de la liberté, de la paix et de la justice dans le monde ;
- ces droits doivent être protégés par des lois ;
- > l'objectif de ces droits est le respect de la personne humaine dans le monde.

Ensuite, **les droits à homme** fondent culturellement le Mali, car chaque citoyen, quelque soit son rang, sa classification sociale identitaire ou sa fortune, est le dépendant, l'obligé, le

_

²³ Réné Guenon (1946), La crise du monde moderne, Ed. Gallimard, Paris, pp.97.

réciproque, pour ne pas dire l'esclave d'un autre. Toutes les relations de parenté à plaisanterie (*sinankuya*) s'inscrivent dans ce cadre de référence fondamentale à connotation païenne. Comment cela participe à l'éducation ?

Enfin, les **Droits de Dieu** inspirent le Malien car, croyant ou non à Dieu, il se sait mortel et s'investit pour être à hauteur sociale de cette épreuve incontournable. C'est dans cette trilogie juridique que **l'appel à Dieu** prend tout son sens immatériel dans les stratégies de survie du citoyen malien fondées d'abord sur les **droits à l'homme** et accessoirement sur les **droits de l'homme**. Et **Dieu**, **droit à l'homme et droit de l'homme à la fois**, n'a donné à aucun homme d'avoir le droit et le pouvoir autonome d'être éternel et de combler tous ses propres besoins.

Malgré une très longue tradition d'islamisation des pouvoirs publics et de la société depuis le 8ème siècle, l'appareil d'Etat est resté laïc au Mali des empires, royaumes et républiques en raison de la tolérance culturelle dominante qui n'établit pas de frontière étanche entre le profane et le sacré, le païen et le musulman, le matériel et le spirituel. Tous les trois registres juridiques (coutumier, moderne et religieux) composent avec ce paradigme politique malien où le droit se manifeste par absence de droit. Toutefois, le droit islamique, dans ses interprétations plus ou moins rigoristes, demeure le point de référence juridique privilégié des dispositions coutumières et modernes.

5. Quête d'une situation d'équilibre en contexte déséquilibré

Pour s'insérer dans le tissu socioéconomique d'une cité, tout malien procède par la **recherche d'un** « **jatigi** », un porteur de son double (identité), un logeur, un hôte, qui lui permet d'accéder progressivement à la jouissance d'un statut de citoyen en n'importe quelle localité du monde. En cas de comportement déviant, il est dit que « **dugubila ka fisa jatigilabila yé** » (mieux vaut abandonner une cité que de quitter son logeur). C'est dire combien la citoyenneté dépend de celui qui reçoit en premier.

A partir de cette entrée fondamentale, la citoyenneté malienne se construit à différentes échelles domestiques (famille d'accueil), sociales (alliances matrimoniales), générationnelles (classes d'âge) et territoriales (quartier, villages, ethnies).

La citoyenneté lignagère (parenté élargie au clan et à l'ethnie) compose avec le principe de séniorité de la citoyenneté par classe d'âge social pour différencier les individus par les critères d'ordre biologique de la naissance imposés par la nature. Parce que toute société est inégalitaire dans son essence, la citoyenneté par statut social s'inscrit dans ce premier schéma par une classification culturelle entre aînés (nobles) et cadets sociaux (captifs, castes, femmes et jeunes).

Pour adoucir les rigueurs d'une telle classification, apaiser les crises et favoriser des rapports de convivialité sur la base de l'humour et de la dérision courtoise, **la citoyenneté par la « sinankuya » (parenté par plaisanterie)** joue un rôle de régulateur social dans les conflits en établissant des chaines d'équivalence patronymique. Fondée sur des croyances pré-islamiques en un « *jo »* (fétiche, serment), la « sinankunya » exige de chaque allié d'observer à l'égard du partenaire un pacte de bonne conduite, de solidarité et de liberté de langage. Sa fonction catharsis est de rire, de soi et de l'autre, pour régler tout différend et/ou se prêter mutuellement assistance.

Enfin, la citoyenneté par le droit de pratiquer sa religion dans l'espace public et privé autorise les lieux de culte (bois sacré, carrefour, mosquée, église) selon les besoins de spiritualité d'une cité ou d'un individu.

Les nouvelles formes de citoyenneté politique républicaine s'inscrivent obligatoirement dans ce schéma directeur traditionnel avec parfois, la prétention de s'en émanciper. En légalisant la légitimité des autorités coutumières et religieuses fondées sur un savoir local, les pouvoirs publics républicains donneront certainement une légitimité qui manque fortement à leur légalité.

Conclusion/Recommandations

Tout projet de société repose d'abord sur une projection de l'éducation classique et de l'école républicaine à l'horizon d'une génération (25 ans) pour en mesurer les résultats au niveau de la cité et de la citoyenneté. Et l'éthique de l'école, comme institution républicaine, dépend essentiellement de la qualité technique et morale du maître. Ce dernier est toujours le produit d'une éducation, d'un savoir local traditionnel, qu'il a la charge d'améliorer et non de rejeter. C'est loin d'être le cas au Mali. Pour consolider l'éducation citoyenne traditionnelle, promouvoir la culture de l'école républicaine et lutter contre la tendance au nivellement par le bas, il faut au Mali :

- 1. Rendre sa noblesse au métier d'enseignant par un dispositif public de compétition interne entre les maîtres eux-mêmes ;
- 2. Valoriser et consolider l'utilisation des langues nationales, de l'arabe et des cultures du terroir dans tous les ordres d'enseignement de base, général, technique et supérieur ;
- 3. Impliquer principalement les élèves et leurs parents dans toute la gestion de l'orientation scolaire en les rendant clairement responsables de leur propre destin ;
- 4. Développer et sanctionner par des titres scolaires le lien emploi et éducation au niveau de tous les ordres d'enseignement de base, général et supérieur ;
- 5. Revaloriser l'Enseignement Technique et Professionnel (ETP) à la fois par une spécialisation renforcée des modèles importés et une ouverture sur les modèles traditionnels d'apprentissage de l'éducation informelle à valider par des diplômes ;
- 6. Élaborer et mettre en œuvre une politique nationale de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique qui impliquerait de manière notable les secteurs privés et associatifs dans la promotion des établissements et la gestion des œuvres universitaires ;
- 7. Rétablir le calendrier et le volume horaire universitaire selon les normes internationales Licence Master Doctorat (LMD) ;
- 8. soumettre tout le personnel enseignant du supérieur aux critères de hiérarchisation selon les normes du Conseil Africain et Malgache de l'Enseignement Supérieur (CAMES) et de la publication de travaux de recherche pour progressivement éliminer les plans de carrière bâtis sur la seule ancienneté;
- 9. Réserver l'accès des grandes écoles au système du numerus clausus (cas de la nouvelle ENA);
- 10. Renforcer de manière ascendante²⁴ les systèmes de contrôle des connaissances de tous les ordres d'enseignement et notamment, les critères de sélectivité du Diplôme d'Etudes Fondamentales (DEF) et du baccalauréat ;
- 11. Créer plusieurs pôles régionaux universitaires.

²⁴ Le Certificat d'Etudes Primaires (CEP) par les Maîtres du Second Cycle et le Diplôme d'Etudes Fondamentales (DEF) par les Professeurs de Lycée et le Baccalauréat par les Professeurs du Supérieur sous évaluation CAMES.

Bibliographie

Guenon Réné (1946), La crise du monde moderne, Ed. Gallimard, Paris

Magassa Hamidou (2008) « L'encéphalite de l'école malienne : l'éthique de l'impopularité » Journal « Essor », n° 16230, du 1 juillet 2008, Bamako

Magassa Hamidou (2008) Savoir Local, Moteur du Développement, Forum Festival sur le Niger, Ségou

Traoré Aminata (2008), L'Afrique humiliée, Ed. Fayard, Paris.

- 1. PEDAGOGIE POUR RENFORCER LA CITOYENNETE AU MALI : RENDRE OPERATIONNEL ET DURABLE LE LIEN ENTRE L'ECOLE ET LA VIE
- 1.1. Reconsidérer la démarche globale

Actions concrètes

- 1. Construire une approche systémique entre l'éducation sociale et l'enseignement afin de favoriser la prise en compte des valeurs et de former des citoyens modèles ;
- 2. Encourager les formes d'éducation non formelle.
- 1.2. Prendre en compte l'ensemble des acteurs

Actions concrètes

- 1. Dynamiser les cadres de concertation entre tous les acteurs liés à l'éducation depuis la base :
- 2. Réintroduire l'éducation civique et morale à l'école (ECM).

Expérimentations

- 1. Développer des mécanismes de participation des acteurs traditionnels (chefs de village, religieux, etc.) dans la gestion des établissements scolaires afin que les enseignants ne soient pas les seules personnes visibles dans le parcours scolaire des apprenants ;
- 2. Produire des connaissances sur les pôles d'éducation et de socialisation traditionnels.

Réflexion prospective

- 1. Comment définir un consensus sur le type d'Etat souhaité au Mali afin d'établir une citoyenneté transcendante ?
- 1.3. Etablir une base pérenne pour l'ensemble de la population

Actions concrètes

- 1. Refonder pour rendre pertinent la formation à l'éducation citoyenne ;
- 2. Faire respecter la laïcité dans l'espace scolaire ;
- 3. Former des enseignants de qualité pour qu'ils soient les modèles de la société ;
- 4. Enseigner les langues nationales à l'école pour favoriser une meilleure intégration dans l'institution et intensifier leur usage.

Expérimentations

- 1. Institutionnaliser les valeurs traditionnelles au sein de l'espace scolaire pour la formation d'un citoyen de type nouveau ;
- 2. Intensifier l'enseignement et la maîtrise d'autres langues étrangères (anglais, arabe, mandarin) :
- 3. Développer une bonne connaissance des droits et devoirs des citoyens et des agents de l'Etat sur la délivrance des services publics à travers l'espace scolaire.

Réflexions prospectives

- 1. Comment faire de la société civile un réel organe de veille et de contre-pouvoir, notamment dans l'espace scolaire ?
- 2. Comment susciter une prise de conscience par le citoyen de sa responsabilité sur le contrôle de la qualité des services publics ?

2. LES REFERENCES DU PASSE ET LES VALEURS CITOYENNES UTILES AU SYSTEME EDUCATIF POUR MIEUX ORGANISER LE VIVRE-ENSEMBLE

2.1. Rétablir un environnement solidaire

Actions concrètes

- 1. Rétablir les principes communautaires du vivre-ensemble et promouvoir les valeurs sociétales traditionnelles pour une société modèle ;
- 2. Renforcer le sens du lien social (cousinage, classe d'âge, etc.);
- 3. Sensibiliser les parents pour plus d'implication dans l'éducation des enfants en dehors de l'espace scolaire.

2.2. Promouvoir des exemplarités

Réflexions prospectives

- 1. Mettre en place des campagnes de sensibilisations permanentes pour bannir l'impunité et l'incivisme dans la société à travers notamment l'implication de l'espace scolaire ;
- 2. Instaurer des mécanismes de récompense au mérite ;
- 3. Encourager l'instruction à tous les niveaux et à tous les âges.

3. DEVELOPPER A TRAVERS L'EDUCATION ET LA CITOYENNETE UNE CULTURE DE RESPONSABILITE ET DE REDEVABILITE AFIN DE RENDRE LES MESURES DE CONTROLE ET LES SANCTIONS EFFECTIVES ET ACCEPTEES DE TOUS

3.1. Renforcer le fonctionnement de l'espace scolaire en instaurant une gestion partagée

Actions concrètes

- 1. Instaurer un dialogue fécond et permanent entre tous acteurs de l'école afin de construire régulièrement des propositions consensuelles et d'anticiper sur la dégradation de l'école ;
- 2. Encourager et soutenir le rôle des autorités religieuses et traditionnelles dans la promotion de la citoyenneté responsable au service de la nation ;
- 3. Former les populations à l'exercice de leur citoyenneté dans leur commune et dans l'espace public national ;
- 4. Renforcer de manière ascendante les systèmes de contrôle des connaissances de tous les ordres d'enseignements et notamment les critères de sélection du DEF et du baccalauréat.
- 5. Encourager l'émergence d'une société civile qui oeuvrerait pour promouvoir la culture citoyenne.

- 4. LES MECANISMES APPROPRIES POUR INFLUENCER LES PRATIQUES D'ELABORATION DE POLITIQUE D'EDUCATION ET DE FORMATION A LA CITOYENNETE AU MALI
- 4.1. Vers la domestication de l'éducation

Actions concrètes

- 1. Encourager l'usage des langues nationales dans le cadre de la mise en œuvre des actions de développement local et des débats sur les affaires publiques dans les collectivités ;
- 2. Mettre l'accent sur l'éducation des enfants et cela à tous les niveaux (famille, communautés, écoles, etc.);
- 3. Valoriser le rôle de régulateur social de la citoyenneté par plaisanterie.

Expérimentation

- 1. Conditionner l'accès à l'administration publique et communale à la connaissance d'au moins trois langues nationales
- 4.2. Assurer une citoyenneté exemplaire et responsable tout au long de la vie

Actions concrètes

- 1. Elaborer un plan de suivi des campagnes de sensibilisation aux enjeux de la citoyenneté;
- 2. Renforcer la connaissance civique des adultes (andragogie).

Réflexion prospective

1. Quelle analyse critique des facteurs endogènes et exogènes qui entravent le développement équilibré des jeunes dans la société actuelle ?

Séance 6

Les OSC et le renforcement de la démocratie au Mali : faire-valoir, substituts ou contre-pouvoirs ?

Entre effet de mode et véritable outil d'analyse de l'action collective au service du développement, la société civile est globalement considérée aujourd'hui comme un acteur incontournable de la gouvernance. De son dynamisme dépendent la qualité de la vie démocratique du pays et le développement local.

Le concept de société civile : tentatives de définition et typologie

Aborder le thème de la société civile, c'est nécessairement identifié des acteurs, des organisations. Qui sont-ils? Combien sont-ils? Et quelle est leur efficacité dans le développement? S'accorder sur ce qu'est la société civile est aujourd'hui devenu un enjeu tant le fait de fixer des frontières pose problème. Les définitions sont donc multiples, tout comme les appellations : associations, tiers secteur, acteurs non étatiques, organisations non gouvernementales, secteur non lucratif ... Pour certains, les syndicats et entreprises peuvent aussi en faire partie, pour d'autres non. Chacun a donc ses propres références idéologiques, qui peuvent parfois être fondamentalement différentes.

Ce concept ancien retrouve une vigueur nouvelle au cours des années 80-90, particulièrement dans les sociétés du Sud, où les Etats, en majorité, ne semblent pas en mesure de prendre en charge la construction de la société et de la nation pour construire le développement. C'est alors ce qu'on appelle la « revanche » des sociétés civiles.

Le rôle de ces acteurs de la société civile dans le renforcement de la démocratie et donc le respect de l'Etat de droit se situe au niveau du changement des procédures institutionnelles, du respect des libertés individuelles et collectives, et du développement de la citoyenneté par la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Au Mali, c'est en 2001, lors de l'atelier national de Validation de la synthèse des rencontres de la société Civile Malienne les 9 et 10 octobre à Bamako, que la définition suivante a été adoptée : « la société civile est l'ensemble des institutions (Associations, Organisations, Alliances, Syndicats, etc.,) à but non lucratif, librement constituées, indépendantes du politique et de l'administration publique et dont le but n'est pas la conquête ou l'exercice du pouvoir public.

A noter que le secteur privé n'est donc pas inclus car à but lucratif, ni les partis politiques, visant par essence l'exercice du pouvoir. Mais qu'en est-il au sujet des associations villageoises et coopératives en lien avec le secteur privé ? Et également des associations dont les membres sont clairement des acteurs politiques ? Aucune mention particulière n'est par ailleurs faite au sujet des organisations religieuses, ni même des chambres consulaires, ou encore des médias, considérés parfois comme « un quatrième pouvoir ». De tels questionnements révèlent la porosité des frontières (cf. annexe 1) entre tous ces acteurs. Cette définition n'est aujourd'hui qu'une recommandation qui n'a pas fait l'objet d'un texte de loi, ni même d'un consensus entre tous les acteurs.

Tous ces éléments nous permettent alors de cerner les enjeux autour de l'identification des acteurs de la société, leurs rôles et objectifs respectifs qui doivent néanmoins servir l'intérêt général et en ce sens, participer au renforcement démocratique.

✓ Société civile et jeu démocratique au Mali : tentative de construction, mutualisation des expériences et création d'espaces de dialogue et de délibération sur les politiques publiques

Comme dans nombreux Etats africains post-coloniaux, les organisations de la société civile sont apparues comme des outils de déconstruction de l'autoritarisme et de substitut à la politique considérée comme étant menée de façon illégitime. Les années 70-80 ont donc été marquées en Afrique par l'idée que la société civile avait un rôle majeur à jouer dans le processus de démocratisation, face à la faiblesse structurelle de certains partis politiques et surtout la déconnexion du local vis-à-vis des enjeux nationaux.

Au Mali, depuis l'indépendance jusqu'à la révolution de 1991, la nature du régime politique n'a pas pu favoriser l'émergence d'organisations de la société civile. Celles-ci ont vu le jour dans les années 1980-1990, période marquée par les programmes d'ajustement structurels censés appuyer le gouvernement pour favoriser le développement d'un environnement démocratique. C'est à cette période également qu'est remise en vigueur l'ordonnance de 1959 sur la liberté d'association contribuant ainsi au développement rapide et massif du tissu associatif.

Constat était alors fait de la nécessité de renforcer les capacités de ces organisations de la société civile, d'appuyer leur structuration pour qu'elles puissent véritablement jouer leur rôle et contribuer au développement. La période de 1990 aux années 2000 est profondément marquée par cet esprit de renforcement du jeu démocratique. L'avènement de la troisième République au Mali a instauré un environnement politique et économique assez confortable pour que ces organisations de la société civile puissent émerger. Diverses initiatives ont été menées en ce sens, parmi lesquelles la mise en place d'un Conseil de la Société Civile, d'un Forum des OSC, d'un espace de dialogue et de travail avec les partenaires techniques et financiers, ainsi qu'avec le gouvernement récemment. Des espaces de délibération et de mutualisation des expériences ont donc vu le jour, dans l'esprit de lier tous les acteurs du développement au Mali. La société civile ne peut en effet agir seule, sa capacité d'influence se mesurant à sa faculté d'interpeller les agents du gouvernement ainsi que de susciter l'accompagnement des partenaires techniques et financiers.

Une telle effervescence de la société civile nous amène nécessairement à nous interroger sur son rôle dans la société malienne, ses rapports avec l'Etat et les autres acteurs pour enfin analyser dans quelle mesure de telles organisations peuvent contribuer efficacement au développement.

L'essor des organisations a correspondu à l'élargissement des champs d'intervention entraînant aussi la fragmentation de la société civile. Dès lors, quelle marge d'action et quelle capacité d'influence pour de telles organisations ?

Par ailleurs, il est constaté que les OSC au Mali sont confrontées à trois limites majeures dans leurs actions et contributions au renforcement démocratique : une fragilité structurelle, un déficit d'ancrage et de légitimité et une instabilité financière.

Une fragilité structurelle

De manière générale, les organisations de la société civile souffrent d'une fragilité structurelle interne et inter-organisations. Selon certaines analyses, l'Etat africain aurait absorbé la société civile, trop faible, pour en faire un simple instrument. L'avènement

démocratique a également révélé cette faiblesse structurelle par sa fragmentation accrue. Mais force est de constater que malgré tout, les organisations de la société civile se développent en marge des institutions formelles et malgré elles (ex des associations de village). C'est donc une structuration interne et inter-organisations qui semblent faire défaut aujourd'hui. Elles doivent améliorer leur positionnement stratégique pour pouvoir remplir ce double rôle d'appui-conseil et d'influence. Quelle est la responsabilité de l'Etat dans la structuration de la société civile ?

Un déficit d'ancrage et de légitimité

De multiples études révèlent que la démocratie au sein même des OSC laisse à désirer. Nombreux sont les exemples de personnification du pouvoir au sein des organisations menant parfois à des dérives de gestion néo-patrimoniale. Les consultations à la base sont réduites, les problèmes de gouvernance et de transparence financière sont nombreux tandis que certaines OSC sont spécialisées dans la promotion même de la démocratie ... Peu d'actions menées par la société civile sont mutualisées avec d'autres organisations, menant ainsi à la juxtaposition de services identiques. Leur capacité de contrôle de l'action gouvernementale est aujourd'hui très réduite. Cela tient au manque de concertation entre les OSC elles-mêmes, qui ne peuvent alors prendre en charge les préoccupations globales de la population.

Une instabilité financière

Enfin, très peu d'OSC ont un accès aux financements publics conditionnées à la reconnaissance des organisations comme étant d'utilité publique, ce qui limite donc leur stabilité et pérennité. Des fonds sont cependant disponibles, à travers quelques partenaires techniques et financiers. Dans cette situation de déficit financier, comment devenir des structures viables et durables au service de l'intérêt général.

Enfin, de nos jours, ce qui frappe en premier lieu l'observateur de la société civile malienne, c'est l'extrême foisonnement des organisations avec sa conséquence presque inévitable d'une grande confusion. L'impression demeure que ce que fait une organisation est défait par une autre et l'esprit de concurrence pour l'accès aux financements extérieurs vient annihiler les efforts en faveur d'une action concertée et efficace.

Les questions majeures seraient donc de savoir, dans le cadre du renforcement démocratique au service de la République, quelle est la véritable capacité des organisations de la société civile à participer au dialogue social et politique en tant qu'acteurs du développement ? Les OSC au Mali sont-elles des faire-valoir, des compléments ou des contre-pouvoirs de l'Etat ?

Dr Abdoulaye SALL, Cri 2002

Introduction

Si l'on considère aujourd'hui notre pays, le Mali, comme un pays démocratique c'est parce qu'il dispose d'une Constitution appelée Loi Fondamentale adoptée par le Peuple le 25 février 1992 et qui détermine les règles du jeu démocratique à travers un Préambule, huit (08) titres et cent vingt deux articles dont les deux (02) premiers titres et les vingt huit premiers articles ont trait à la citoyenneté, à l'Etat et à la souveraineté. Ensuite, suivent les Institutions de la République, les rapports entre elles, les traités et accords internationaux, l'unité africaine, la révision, les dispositions finales et transitoires. Ce qui, du reste confirme constitutionnellement l'importance, la place et le rôle du citoyen dans la société démocratique.

Pour autant, les Organisations de la Société Civile au Mali ont elles une compréhension commune et partagée du concept de « Société Civile », de son rôle, de sa place, des occasions et opportunités dont elle dispose dans ce contexte nouveau, des acquis engrangés, des défis présents et futurs et des perspectives qui s'offrent à elle pour son rayonnement dans le Mali démocratique et décentralisé ?

L'objectif recherché à travers la présente grille est tout simplement de susciter les débats sur les acquis, les défis et les perspectives des Organisations de la Société Civile au Mali afin de faire émerger des éléments de propositions et de stratégies susceptibles de rendre plus efficace et efficiente leur action dans le sens de la défense des intérêts des citoyens.

1. Les acquis

1.1. des espaces d'expression citoyenne juridiquement protégés dans la Constitution

- « tous les Maliens naissent et demeurent libres en droits et en devoirs. Toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique est prohibée » (article 2);
- « toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion, d'expression et de création dans le respect de la loi » (article 4) ;
- « l'Etat reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et de venir, le libre choix de la résidence, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation » (article 5);
- « la liberté de presse est reconnue et garantie. Elle s'exerce dans les conditions fixées par la loi. L'égal accès pour tous aux médias d'Etat est assuré par un organe indépendant dont le statut est fixé par une loi organique » (article 7);

- « le droit de propriété est garanti. Nul ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique et contre une juste et préalable indemnisation » (article13) ;
- « toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'Etat » (article15);
- « l'éducation, l'instruction, la formation, le travail, le logement, les loisirs, la santé, et la protection sociale constituent des droits reconnus » (article 17);
- « tout citoyen a droit à l'instruction. L'enseignement public est obligatoire, gratuit et laïc. L'enseignement privé est reconnu et s'exerce dans les conditions définies par la loi » (article 18);
- « la défense de la patrie est un devoir pour tout citoyen » (article 22) ;
- « tout citoyen doit œuvrer pour le bien commun » (article 23).

1.2. la forme républicaine de l'Etat

« le Mali est une République indépendante, souveraine, indivisible, démocratique, laïque et sociale. Son principe est le gouvernement du Peuple, par le Peuple et pour le Peuple » (article 25).

1.3. la souveraineté nationale appartient au peuple tout entier

- « la souveraineté nationale appartient au peuple tout entier qui l'exerce par ses représentants ou par voie de référendum. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » (article 26);
- « les partis concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la loi. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité du territoire, de l'unité nationale et la laïcité de l'Etat » (article 28).
- 1.4. des textes législatifs et règlementaires allant dans le sens de la participation, de l'implication, de la structuration, de la responsabilisation et de l'autonomisation des Organisations de la Société Civile
- l'évolution des Organisations de la Société Civile reste intimement liée à l'histoire, à la culture, aux expériences politiques, économiques et vécues durant les cinquante années d'indépendance du pays. Des temps anciens à ce jour, ont toujours existé les organisations traditionnelles formées selon l'âge, le sexe, le statut dans la communauté, la corporation, etc. La duplication du modèle occidental date de la colonisation française avec comme corollaire l'introduction du régime déclaratif à travers la constitution d'un dossier de déclaration étudié et validé par l'administration;
- si, les systèmes politiques des deux (02) premières Républiques et le régime d'exception du Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) n'ont pas favorisé

l'éclosion des organisations de la société civile, force est de constater qu'à partir de 1991 avec l'avènement de la démocratie un certain nombre de verrous ont effectivement sauté. De cette date à ce jour, on dénombre plus de 1.000 dossiers de demandes d'associations par an. Ce qui a amené le Gouvernement a déconcentré la réception, l'étude et la validation desdits dossiers du niveau du Ministère de l'Administration Territoriale vers les régions, le district, les cercles et les arrondissements sauf pour trois (03) catégories : i) les associations à caractère politique qui ont un intérêt particulier sur le fonctionnement de l'Etat ; ii) les associations à caractère humanitaire compte tenu de la sensibilité de leurs zones d'intervention ; et iii) les associations étrangères parce que créées dans des juridictions différentes ;

- on note aujourd'hui l'existence, entre autres, de : i) la Loi N° 04-038 du 05 août 2004 relative aux associations en République du Mali ; ii) la Loi N° 01-076 du 18 juillet 2001 régissant les sociétés coopératives en République du Mali ; iii) plusieurs textes et conventions relatifs aux ONGs, syndicats, mutuelles, à la fiscalité appliquée aux associations, à leurs relations avec les partenaires techniques et financiers ; et iv) des cadres de concertations Ministères Sectoriels/Société Civile sous l'égide du Commissariat au Développement Institutionnel (CDI)...;
- 1.5. un environnement associatif en pleine expansion marqué par la création et des intentions de création de structures faîtières
 - en 2008, selon la Cellule d'Appui au développement à la Base (CADB), il existerait 40.000 organisations locales formelles et informelles et 2.150 organisations non gouvernementales officiellement enregistrées. Entre 1988 et 2006, seulement 10. 000 associations ont été déclarées ;
 - composées essentiellement d'associations au nombre de 21.000 en 2010, d'organisations non gouvernementales, de coopératives, de mutuelles, de syndicats, d'ordres professionnels, de fondations et de chambres consulaires, les Organisations de la Société Civile se retrouvent partout de la commune au niveau national, et agissent dans tous les secteurs et domaines d'intervention : économie, activités génératrices de revenus, environnement, santé, éducation, accès à l'eau potable, culture, communication, formation, décentralisation, défense des droits des citoyens, prévention des conflits, aide d'urgence, promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, culture de la paix et du développement..;
 - la création de groupements, regroupements, faîtières, conseils et fédérations d'organisations faîtières (Conseil National de la Société Civile, Forum des Organisations de la Société Civile, CCA-ONGs, SECO-ONGs, FECONGs etc.) devant contribuer au renforcement des capacités des Organisations de la Société Civile malienne afin de la rendre plus apte à influer sur le cours des politiques et des stratégies de développement économique, social et culturel;
 - la structuration des Organisations de la Société Civile, telle qu'édictée dans le « Plan Stratégique du Conseil National de la Société Civile 2007-2011 », dans sa configuration actuelle donne : i) des OSC de premier niveau dédiées à des fonctions d'exécution des actions et programmes qui touchent directement les bénéficiaires. Elles jouent un rôle beaucoup plus technique que politique ; ii) des

OSC de second niveau (organisations faîtières: unions, fédérations, collectifs, coordinations, groupes pivots, réseaux etc.). Elles jouent un rôle aussi bien technique que politique; et iii) des OSC de troisième niveau (Conseils, Fédérations d'organisations faîtières, etc.) appelées à appuyer les OSC de second degré dans les actions de réflexion auprès des différents partenaires à travers la communication, l'interpellation, le lobbying et le plaidoyer. En fait, suivant le « Plan Stratégique 2007-2011 du CNSC », les OSC de troisième niveau « constituent l'input ou la force et le parapluie dont les OSC du second degré ont besoin pour réussir leurs actions auprès des partenaires stratégiques Etat, PTF... ». Elles ont plutôt un rôle politique que technique;

- Financiers à accompagner les Organisations de la Société Civile dans leur structuration, dans leur financement, dans le renforcement de leurs capacités et dans la mutualisation de leurs expériences. A ce titre, on note : i) la réalisation par le Réseau AGA KHAN de Développement (AKDN) de l'étude relative aux « Informations de base sur le secteur de la société civile au Mali » qui a permis l'identification des douze (12) types d'OSC existant, l'environnement dans lequel ils évoluent, les valeurs qui devraient sous-tendre leurs actions, leur impact ; ii) les études réalisées et les cadres de concertations Etat/Société Civile mis en place par le Ministère du Travail, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, en exécution du Plan Opérationnel du Programme de Développement Institutionnel (PO/PDI) ; la publication annuelle du bilan financier des ONGs-Associations signataires d'Accord Cadre avec l'Etat. A la date du 30 juin 2010 sur la base de l'exploitation de 476 rapports annuels 2009, les investissements s'élèvent à plus de Soixante dix Sept Milliards de francs CFA ;
- aujourd'hui, et, en prenant du recul par rapport aux deux Républiques précédentes (1960-1968 et 1974-1991) et au régime d'exception du Comité Militaire de Libération Nationale (1968-1974), on peut affirmer que toutes les semences de la démocratie et de la décentralisation sont là mais les Organisations de la Société Civile tardent encore à véritablement germer, faute certainement de faire résolument face aux défis qui se posent à elles.

2. Les défis

- 2.1. Le défi d'une compréhension commune et partagée du concept de « Société Civile »
- Etymologiquement, la société civile est la société des citoyens. Avec l'évolution des formes d'organisation politiques, le concept va se complexifier et apparaître pour beaucoup de chercheurs et d'observateurs comme un « nébuleuse », ou encore comme un « fourre-tout », ou encore comme un « mal nécessaire ». A ce titre, le concept revêt plusieurs acceptions. Sa définition varie selon les auteurs, le contexte, de même que l'époque ;
- Forum Mondial des Nations Unies sur les politiques et pratiques novatrices en matière de gouvernement local (Gothenbur, 23-27 septembre 1996): « la société civile comprend toutes les formes d'action politique dont l'initiative est prise par

les citoyens, depuis l'habitant d'un quartier donné qui s'adresse à un responsable des pouvoirs publics en demandant que l'on bouche un trou dans la rue, jusqu'à l'organisation de nombreux citoyens au sein des organisations de masse de la société moderne, les partis politiques, les associations professionnelles, les différents groupes constitués autour d'un ou de plusieurs centres d'intérêt et les milliers d'organisations et d'agences qui existent entre les uns et les autres et qui, d'une façon ou d'une autre, cherchent à influencer les processus politiques et la prise de décisions. La société civile inclut en conséquence les médias, syndicats, associations de quartier, associations de parents d'élèves et de professeurs, entreprises du secteur privé, et une myriade d'organisations formelles et informelles qui sont situées en dehors du domaine public ».

- Au Mali, la société civile est définie comme « l'ensemble des institutions (associations, organisations, alliances, syndicats, etc.) à but non lucratif, librement constituées, indépendantes du politique et de l'administration dont le but n'est pas la conquête ou l'exercice du pouvoir public. Toutefois, les institutions qui la composent participent à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement et exercent un contrôle sur la mise en œuvre de ces politiques. Afin de réussir dans leur mission, il est instruit aux institutions de la société civile de respecter les règles de gouvernance démocratique concernant leur fonctionnement interne, défendre les intérêts de ses membres et contribuer au développement social, économique et culturel durable de la société »
- Cette définition sous forme de recommandation adoptée lors de l'atelier national de validation de la synthèse des rencontres de la société civile malienne les 9 et 10 octobre 2001 à Bamako répond-t-elle à la définition universellement admise de la société civile?

2.2. le défi de la structuration, de la participation, de l'implication, de la responsabilisation, du financement et de la mutualisation

- Malgré les nombreux efforts consentis, les OSC restent confrontées à de nombreux problèmes relatifs à leur structuration, leur participation, leur implication, leur responsabilisation, leur financement et la mutualisation de leurs activités et expériences.
- Les réflexions et les études menées sur la question font ressortir leur incapacité : « i) de définir et de mettre en œuvre une stratégie de regroupement autour de ce qui les unit ; ii) de trouver un point d'ancrage du regroupement des OSC auprès des structures de l'Etat (niveaux central, régional, local et communal) ; iii) d'instituer des rencontres périodiques entre OSC /OSC et OSC et pouvoirs publics à tous les niveaux ; iv) de définir des mécanismes pérennes de participation, de contre-pouvoir ou plutôt de partenaire crédible de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et programmes gouvernementaux en vue d'amener les pouvoirs publics à rendre compte de leurs actes ; v) de proposer les mesures de renforcement des capacités des OSC ; vi) de définir les relations OSC/PTF avec l'appui du Gouvernement ».

Autant de défis à inscrire dans les perspectives en se posant la question de savoir ce qu'il faut faire pour que les diverses OSC soient crédibles et porteuses d'espoir pour les populations maliennes!

3. Les perspectives

Travailler à :

- convenir d'une définition adaptée au contexte de notre culture, de la démocratie et de la décentralisation et conforme à la définition universellement admise ;
- définir et mettre en œuvre une stratégie de regroupement autour de ce qui unit les OSC;
- rouver un point d'ancrage du regroupement des OSC auprès des structures de l'Etat (niveaux central, régional, local et communal);
- instituer des rencontres périodiques entre OSC /OSC et OSC et pouvoirs publics à tous les niveaux ;
- conceptualiser, définir et opérationnaliser des mécanismes pérennes de participation, de contre-pouvoir, ou plutôt de partenaire crédible, de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et programmes gouvernementaux en vue d'amener les pouvoirs publics à rendre compte de leurs actes ;
- roposer les mesures de renforcement des capacités des OSC;
- définir les relations OSC/PTF avec l'appui du Gouvernement.

Mohamed DIALLO, Spécialiste en planification du développement

A. IMPLICATION DE LA SOCIETE CIVILE DANS LA FORMULATION ET LE SUIVI DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

1. L'Etude nationale prospective Mali 2025

La société civile a été impliquée dans l'étude prospective Mali 2025 par :

- la présence de plusieurs représentants au sein du comité d'orientation ;
- l'organisation d'une enquête spécifique consistant en entretiens avec des personnalités et leaders d'opinion, parmi les leaders d'opinion il y'avait les responsables religieux, les responsables des ONG et associations, les griots et artistes, les chasseurs et les chefferies traditionnelles :
- l'enquête par focus groups où les groupes constitués provenaient essentiellement de la société civile; par exemple à Bamako: l'association des femmes musulmanes, l'AMUPI, les représentants de l'Eglise protestante, les femmes promotrices d'ONG, etc.

2. La Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP)

Pour la préparation de la SNLP en 1997-1998, la société civile était représentée au Comité d'Orientation par les présidents de la FNEM, du CCIM, de l'APCAM, du CCA-ONG, du SECO-ONG et le Secrétaire Général de l'UNTM. Le Comité National de Coordination et de suivi comprenait aussi des représentants de la société civile. Les séminaires régionaux de concertation sur les axes stratégiques et les actions prioritaires de lutte contre la pauvreté ont vu la participation des ONG et des autres composantes de la société civile notamment les représentants des associations religieuses et les associations de femmes.

3. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) 2002-2006

La participation de la société civile à la préparation du CSLP a été renforcée par la présence de ses représentants au Comité d'Orientation et dans les groupes de travail (organisations patronales, syndicats, organisation agricole, collectifs d'ONG)

La société civile a même organisé des ateliers régionaux et un atelier national de validation. Un document intitulé « Point de vue de la société civile sur le CSLP au Mali », qui fait la synthèse de ces concertations, a été remis officiellement au Ministre de l'Economie et des Finances

4. Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP)

La Commission Nationale de Gouvernance qui a conduit le processus d'autoévaluation dans le cadre du MAEP était composée à 50% de représentants de la société civile. Il en était de même pour les commissions régionales.

En outre, pour les focus-group dans chacune des régions et à Bamako, un groupe de représentants de la société civile a été constitué. La Mission d'Evaluation, composée de 19 experts africains de haut niveau, a organisé des séances de travail avec les organisations de la société civile, notamment les associations de femmes, de jeunes, le forum des médias, la fédération des artisans, les syndicats.

Au niveau régional et local

Les Comités Régionaux d'Orientation et de Coordination des Actions de Développement (CROCSAD), les Comités Locaux (CLOCSAD) comprennent les représentants de toutes les composantes de la société civile dans les collectivités régionales et locales. Les associations paysannes s'organisent de plus en plus pour leur promotion et la défense de leurs intérêts. Les ONG sont des acteurs importants du développement régional et local.

Au niveau sectoriel

Les organisations de la société civile sont actuellement représentées dans les organes d'orientation et de suivi des grands programmes sectoriels.

B. ACTIONS DE DEVELOPPEMENT DES OSC

Les actions des OSC couvrent tous les domaines du développement de la société : politique, économique, social, culturel, religieux, etc.

Domaine politique

Plusieurs OSC mènent des actions dans la cadre de l'éducation à la citoyenneté: (CRI 2002, CENTRE AFRICA OBOTA, CAFO, CENAFOD, AMDH, APDF AJM, CADEF, COFEM, etc.). Plusieurs OSC interviennent également dans la sensibilisation pour la participation au processus électoral. Il y'a de nombreuses autres interventions des OSC pour la promotion de la démocratie

Domaine économique

Les ONG contribuent à la promotion économique des populations à la base et à la lutte contre la pauvreté principalement dans les secteurs suivants :

- Agriculture, surtout promotion de nouvelles techniques agricoles
- Accès à l'eau potable
- Protection de l'environnement
- Promotion d'activités génératrices de revenu

Dans ces différents domaines, les investissements des Associations signataires d'accord cadre avec l'Etat (ASACE) se montent à près de 30 milliards de FCFA en 2009 selon le bilan établi par la Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB).

Domaine social

Dans ce domaine, les interventions des OSC couvrent les secteurs suivants : Santé : Excision, VIH-SIDA, vaccination, construction de CSCOM, etc.

Education : Construction d'école, scolarisation en général et celle des filles en particulier, etc. Autonomisation des populations marginalisées : émancipation des femmes, appui aux handicapés physiques, etc. Selon l'étude Aga Khan, les ONG qui s'investissent le plus dans ce domaine sont l'AMDH, la CAFO, l'Handicap international.

Selon le bilan établi par la CADB, le montant des investissements des ASACE dans ce domaine est d'environ 47 milliards de FCFA en 2009, soit 61% de leurs investissements. (A relativiser car ce poste comporte selon le même document les salaires, les indemnités, le fonctionnement et la communication).

Domaine culturel et religieux

De nombreuses OSC mènent des actions en matière de :

- Promotion de la tolérance, surtout religieuse ;
- Lutte contre la violence et les conflits par l'utilisation des réseaux de consanguinité, d'alliance et de parenté à plaisanterie.

Il existe dans beaucoup de localités des OSC chargées uniquement de la gestion des conflits. Par exemple à Koro, il ya des comités de prévention et gestion des conflits. A Gao, on peut citer également : l'Association des femmes pour la Paix, le mouvement National pour la Paix et l'Association Régionale des Femmes pour la Paix et l'Education (ARFPE).

C. LA QUALITE DE L'IMPLICATION ET DES ACTIONS DES OSC EST TRES SOUVENT CONTRAINTE PAR LEURS FAIBLES CAPACITES

Ressources humaines

Les OSC manquent encore de ressources humaines compétentes malgré les différents projets de renforcement de leurs capacités (ARIANE, CERCAP, etc.).

Ressources financières

Concernant les ressources financières, on peut faire les remarques suivantes :

- La mobilisation des cotisations des adhérents des OSC est très difficile, ce qui limite leurs ressources propres ;
- Les OSC signataires d'accord-cadre ont accès à des fonds de l'Etat selon des conditionnalités que beaucoup ne peuvent satisfaire ;
- Les financements les plus importants viennent des PTF par l'intermédiaire de projets d'appui aux OSC ou par le financement des interventions des ONG sur le terrain. Par exemple, (i) le projet d'Appui et Renforcement des Initiatives des Acteurs Non Etatiques (ARIANE) a été financé sur le 9ème FED pour plus de 4,5 milliards de FCFA sur 4 ans de 2005 à 2009, (ii) de 1993 à 2009, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) a financé 262 ONG et Organisations des Communautés de Base (OCB) pour un montant global de 7,4 millions de dollars;
- Les PTF ont mis en place un Fonds commun à travers le Programme d'appui aux OSC. La gestion de ce fonds a créé un espace de dialogue entre le Gouvernement, les PTF et la société civile

Ressources matérielles

La plupart des OSC ne disposent pas de ressources matérielles nécessaires à leurs activités : un siège équipé de matériel de bureau ; des moyens de communication (téléphone, fax, connexion internet) ; des moyens de déplacement. Les 20% d'OSC qui en disposent (étude Aga Khan) sont pour la plupart des ONG.

D. QUESTIONS ESSENTIELLES

- Le financement des OSC par les PTF est-il un facteur de leur épanouissement ou un vecteur de la culture de dépendance ?
- Quelles sont les conditions à remplir pour que ces appuis conduisent effectivement à l'épanouissement des OSC ?
- Comment accroître la crédibilité des OSC dans leur rôle de contre pouvoir dans la gestion des affaires publiques ?
- Que faire pour améliorer la qualité de la participation des OSC à la conception et au suivi-évaluation des politiques et programmes de développement ?

- Comment rendre plus efficaces les politiques de renforcement des capacités des OSC et pérenniser leurs effets ?
- Comment autonomiser les OSC et les rendre plus responsables dans le cadre de leur propre organisation ?

LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE ET LE RENFORCEMENT DEMOCRATIQUE : LE CAS DU BENIN

Blanche SONON, ARGA-Benin

Depuis l'historique conférence des forces vives de la Nation en Février 1990, la République du Bénin s'est engagée dans un processus de redressement économique et social dans un contexte de renouveau démocratique. Ce cadre politico-juridique a libéré les espaces, empêchant du coup, l'Etat d'étouffer les initiatives individuelles et collectives des citoyens. Ainsi, la Société Civile (SC), autrefois clandestine, s'est libérée et fait ses activités à visage découvert en vue de la prise en charge et de la défense des intérêts des citoyens.

En effet, la société Civile a désormais un rôle à jouer dans le renforcement de la démocratie afin de participer au développement humain durable. Mais, en quoi la Société Civile contribue t- elle au renforcement démocratique au Bénin? Pour mieux répondre à cette préoccupation, il serait convenable d'exposer d'une part, les composantes de la société civile; d'autre part, ses performances et ses limites et enfin, examiner ses défis.

1. Composantes de la Société Civile

En République du Bénin, les différentes composantes de la Société Civile sont, aux termes de la 'Charte des Organisations de la Société civile', au nombre de sept, à savoir :

- ▶ les Organisations Non Gouvernementales
- les Organisations Confessionnelles et Religieuses
- ▶ les Chefferies Traditionnelles
- les Organisations Socioprofessionnelles
- les Associations
- les Organisations de Médias
- les Organisations Syndicales

Les actions de ces organisations touchent la quasi-totalité des secteurs de la vie nationale tels que l'éducation formelle et informelle, la santé, l'environnement, la promotion agricole, l'artisanat, l'intermédiation sociale, le renforcement de capacités (la formation), la défense des intérêts des consommateurs, la gestion des conflits, l'aide juridique, la défense des droits humains, La bonne gouvernance, etc.

Malheureusement, des problèmes d'organisation se posent à la Société Civile béninoise qui peine en effet, à mettre en place des structures faîtières représentatives pouvant jouer le rôle d'interface entre elle et les pouvoirs publics. Il existe plutôt une multitude de regroupements qui ne peuvent se targuer de jouir de la légitimité et de la confiance des organisations de base qu'ils sont sensés représenter. Ceci s'explique essentiellement par le problème de leadership. Aussi, doit-on souligner, la méfiance des organisations de base qui craignent la perte de leur autonomie en adhérant aux structures faitières. Il n'est pas rare non plus de noter parfois des conflits d'intérêts entre structures faîtières et organisations membres. Par ailleurs, bon nombre de ces Organisations de la Société Civile béninoise ont également de véritables problèmes d'organisation.

Enfin, on peut citer le non renouvellement régulier des organes dirigeants, le cumul de fonctions et le manque de transparence au sein des Organisations de la Société Civile. Quant à

la collaboration entre la Société civile et la population, elle se traduit en termes d'interaction. Mais, il est à remarquer que la population n'a pas beaucoup de pouvoir de décision en raison de sa position et surtout, de son niveau de développement. Alors, au départ les interventions sociales étaient prédéterminées, mais elles deviennent progressivement plus souples, se transformant en démarche d'accompagnement et d'appui-conseil afin de mieux coller à l'évolution de la situation de la communauté et aux activités de développement qu'elle mène. Elles se mettent à l'écoute des différentes composantes de la communauté. L'accompagnement se traduit par l'établissement de contacts, la recherche d'idées, les conseils en organisation et de gestion, ainsi que de plus en plus de médiation entre les groupes constitutifs de la communauté, entre les communautés et d'autres catégories d'acteurs.

Pour ce qui concerne le rapprochement entre pouvoirs publics et les Organisations de la Société Civile, il s'insère dans la politique nationale. On peut soutenir ce point de vue par **l'apparition au sein de l'exécutif béninois, d'un "Ministère en charge de la société civile".** Le secteur Société Civile béninoise semble ainsi disposer de sa voie d'accès officielle vers les plus hautes sphères de l'État. Malheureusement, force est de constater que l'appui technique et financier que doit apporter l'Etat aux Organisations de la Société Civile est différencié. Pire, les cadres de l'administration publique sollicités par des acteurs de la Société Civile interviennent à titre privé, donc en toute indépendance vis-à-vis de l'Etat, même si leurs administrations sont impliquées dans le domaine.

Examinons à présent, la contribution de la Société Civile au renforcement de la démocratie au Bénin.

2. Participation de la Société Civile au renforcement de la démocratie

La paix et la cohésion sociale sont de profondes aspirations de l'Etat. Mais, ces aspirations ne peuvent être atteintes que si les besoins collectifs pour le bien-être sont satisfaits. C'est pourquoi dans une société démocratique, forces sociales et pouvoirs publics collaborent à la réalisation des droits humains. A cet effet, la Société Civile joue un rôle éducateur, de contrôle de l'action publique et institutionnel.

En effet, la participation requise des citoyens aux consultations électorales est facilitée par les Organisations de la Société Civile qui interviennent pour éduquer les électeurs au droit électoral. On peut mettre l'accent sur le recensement électoral et la sensibilisation à l'exercice libre du suffrage. Face à la crise économique et sociale profonde, les critiques à l'encontre des pouvoirs publics s'amplifient au sein des populations qui, en conséquence, expriment toute leur lassitude à prendre part aux consultations électorales. La plupart des couches démunies considèrent les élections comme une occasion de gaspillage de ressources publiques et d'illicites enrichissements de certains dirigeants. Alors, des organisations sociales sont venues galvaniser le moral des populations afin de les déterminer à réclamer l'organisation à bonne date du scrutin présidentiel de Mars 2006. On peut aussi citer la fin de non recevoir populaire opposée à la loi portant règles particulières pour l'élection du Président de la République entérinée par la Cour Constitutionnelle. Les organisations sociales ont également incité les populations à s'inscrire effectivement; ce qui expliquait le fort taux d'inscription sur la liste électorale, déjouant ainsi, les tentatives d'ajournement du scrutin électoral présidentiel de Mars 2006.

Ensuite, la sensibilisation à l'expression du libre suffrage a permis un fort taux de participation au vote et la lutte contre la corruption électorale. De même, des missions d'observateurs qui ont été envoyées à l'intérieur du pays par des réseaux de la Société Civile ont permis de clarifier le processus de vote, de contrôler le niveau de dissémination des

matériels électoraux et de respect des droits humains. L'importance de la société Civile est reconnue par la Cour constitutionnelle qui l'a affirmée être un organe d'interface et de médiation et que sa présence au sein des organes électoraux est indispensable.

Les organisations syndicales jouent aussi un rôle de contrepoids dans le développement de la démocratie au Bénin en revendiquant les droits économiques, socioculturels des travailleurs. Le dynamisme des médias a apporté également une contribution à la promotion de la bonne gouvernance et à l'enracinement de la démocratie au Bénin. Il en est de même pour bon nombre d'actions des confessions religieuses et chefferies traditionnelles dans des situations de crise dans le pays.

3. Forces et faiblesses de la Société Civile

La variété des composantes de la Société Civile et leur aptitude à saisir des opportunités sont des atouts certains. Leur multitude et l'importance de leurs domaines d'intervention font qu'elles complètent considérablement, l'action de l'Etat qu'elles suppléent parfois. Cette situation amène les partenaires au développement et même l'Etat à utiliser leurs services. Cependant, la Société Civile est confrontée à des problèmes d'ordre opérationnel, de gouvernances, financières et juridiques. En effet, les composantes de la Société Civile ne sont pas spécialisées, ne disposent pas souvent de compétences nécessaires pour accomplir leurs missions. D'où leur faible capacité technique et opérationnelle d'intervention.

Le manque de transparence dans la gestion des ressources des Organisations de la Société Civile entache parfois leur crédibilité auprès des Partenaires Techniques et Financiers. L'un des maux qui minent la Société Civile béninoise est la politisation. En effet, des actions sociales sont parfois récupérées par des organes politiques et la création d'Organisation de la Société Civile est, des fois, inspirée par une visée politique ; ce qui a entraîné des crises et a entaché leur crédibilité. Aussi, leur problème d'appui institutionnel accentué par le faible taux de recouvrement des cotisations reste- t-il entier. Par ailleurs, la loi du 1^{er} juillet 1901 régissant la Société Civile est désuète car, trop générale. En outre, la clarification des textes existants et la notion de Société Civile posent encore problème. Enfin, l'accès aux informations sur les Organisations de la Société Civile béninoises n'est pas aisé en raison de l'inexistence d'un répertoire des organisations.

1. STRUCTURATION ET FONCTIONNEMENT DES OSC

1.1. Mettre fin aux malentendus sur la société civile et ses composantes au Mali

Actions concrètes

- 1. Convenir d'une définition « consensuelle » de la société civile adaptée à la culture et aux besoins de la société malienne. Dans ce cadre, on pourrait commencer par renforcer la définition de « 2001 » pour aller au-delà d'une simple recommandation, y inclure de nouveaux acteurs et le citoyen ;
- 2. Elaborer un texte de « loi-parapluie » à l'endroit de l'ensemble des OSC ;
- 3. Déterminer les critères pour établir les composantes de la société civile au Mali.

Réflexion prospective

- 1. Comment aboutir à une compréhension commune, acceptée et partagée du rôle des OSC dans la gouvernance publique au Mali ?
- 1.2. Assurer la durabilité des actions menées par les OSC

Actions concrètes

- 1. Mettre en place une Charte définissant et régissant les OSC et lui conférer une force légale :
- 2. Développer un mécanisme d'autocontrôle des OSC;
- 3. Appliquer la certification aux OSC bénéficiant d'un financement (sauf organisations de base) :
- 4. Déterminer et mettre en œuvre une stratégie de regroupement des OSC autour d'agendas communs ;
- 5. Favoriser la mutualisation d'expériences et de compétences entre OSC et PTF;
- 6. Dynamiser les cadres de concertation entre OSC et collectivités locales.

Réflexions prospectives

- 1. Pourquoi la société civile malienne se fragilise-t-elle toujours plus ?
- 2. Comment améliorer l'image des OSC (respect de la déontologie, légitimité, structuration) ?
- 1.3. Concilier tradition et modernité

Actions concrètes

- 1. Prendre en compte les OSC traditionnelles et leurs recommandations lors de l'élaboration de la Charte ;
- 2. « Domestiquer » les processus de développement pour un équilibre entre tradition et modernité :
- 3. Repenser le concept de « gouvernement endogène » pour faire correspondre les actions menées aux réalités locales.

- 2. FINANCEMENT ET AUTONOMISATION DES OSC: ASSURER DES FINANCEMENTS PERENNES (INTERNES, PUBLICS, PRIVES) AUX OSC
- 2.1. Rendre les ressources disponibles et les diversifier

Actions concrètes

- 1. Renforcer les capacités techniques et de négociation des OSC;
- 2. Renforcer le fonds commun du PAOSC et assurer le financement des OSC communautaires ;
- 3. Alléger les critères et conditions d'accès des OSC (notamment communautaires) aux financements publics.
- 2.2. Améliorer la gestion des finances

Actions concrètes

- 1. Actualiser les textes régissant la vie associative au Mali et en assurer leur respect pour plus de transparence dans la gestion des ressources ;
- 2. Mettre en place un cadre juridique de reconnaissance d'utilité publique au niveau territorial ;
- 3. Encourager le recouvrement des cotisations des membres des OSC;
- 4. Renforcer la responsabilité sociale des entreprises au profit des OSC (coopération avec le secteur privé);
- 5. Mettre en place des groupements d'intérêt public (GIP) entre l'Etat et les OSC.
- 3. REPRESENTATION ET PARTICIPATION DES OSC AU DIALOGUE SOCIAL, POLITIQUE ET SUR LES POLITIQUES
- 3.1. Construire un dialogue social endogène

Actions concrètes

- 1. Reconnaître officiellement les légitimités et institutions traditionnelles et enseigner les valeurs qu'elles prônent en les appuyant au niveau local ;
- 2. Promouvoir la prise en compte des valeurs et des langues locales dans le cadre du développement local ;
- 3. Créer un organe local de mise en synergie des différentes légitimités.

Réflexion prospective

1. Comment promouvoir le dialogue social au Mali sur la base des valeurs et des langues nationales ?

3.2. Rendre le dialogue inter-OSC efficace

Actions concrètes

- 1. Mettre en œuvre une stratégie de communication sur les enjeux et réalités de la société civile au Mali ;
- 2. Renforcer, harmoniser et pérenniser les programmes spécifiques d'appui aux OSC;
- 3. Améliorer le mode de désignation des dirigeants des OSC pour renforcer leur leadership;
- 4. Privilégier les partenariats et alliances de qualité entre OSC pour mutualiser les expériences et leur expertise ;
- 5. Améliorer la gouvernance interne des OSC par l'exercice de la redevabilité de leurs dirigeants.
- 3.3. Pour mieux peser sur le dialogue politique et sur les politiques

Actions concrètes

- 1. Rechercher la synergie des interventions des OSC avec les plans de développement des collectivités. Les plans d'action des OSC doivent permettre de saisir les opportunités des plans nationaux, régionaux et locaux ;
- 2. Développer l'auto-mobilisation des OSC dans la recherche d'information sur le dialogue politique et sur les politiques ;
- 3. Instituer et/ou dynamiser un processus de dialogue entre OSC, entre OSC et pouvoirs publics à toutes les échelles du territoire (national, régional, local);
- 4. Définir, conceptualiser et opérationnaliser des mécanismes pérennes de reddition des comptes pour tous les acteurs.

Réflexions prospectives

- 1. La société civile est elle un contre-pouvoir, un contrepoids ou une interface ?
- 2. Comment renforcer la crédibilité des OSC (OSC comme « faire-valoir ») face aux dirigeants politiques ?
- 3. Comment instaurer un dialogue serein et productif, une confiance mutuelle en lieu et place des rapports de méfiance et de défiance entre OSC et pouvoirs publics ?
- 4. Comment renforcer et rendre efficace le rôle des OSC dans la lutte contre la corruption ?
- 5. Comment rebâtir les relations entre les OSC, les PTF et l'Etat ?

Séance 7

Paix, sécurité, stabilité et développement : quelle gouvernance de la sécurité au Mali ?

La sécurité est un concept polysémique, transversal et multidimensionnel qui souffre de l'absence d'un consensus sur une définition générale²⁵. Dans tous les cas de figure, au sens classique du terme, la sécurité parait une situation dans laquelle une personne n'est exposée à aucun danger, à aucun risque d'agression physique ou morale...²⁶ Quant au secteur de la sécurité, il couvre un large spectre d'institutions, organisations, organes, groupes et autres acteurs, allant des institutions étatiques de sécurité aux groupes d'entreprises de sécurité non étatiques en passant par les organisations de la société civile (Dr Zeïny MOULAYE, 2005).

Au moment où certains Etats africains ont fêté le cinquantenaire de leurs indépendances, la situation de la sécurité en Afrique est préoccupante. Selon nombre de spécialistes, la multiplication et la persistance des foyers de tension et des zones de conflits ont ces dernières années, fait monter l'insécurité. Entre 1960 et 2006 par exemple, on y a enregistré 73 coups d'Etat et ces quinze (15) dernières années le paysage sécuritaire africain a été dominé par : les rebellions au Mali, au Niger, en Cote d'Ivoire, la guerre civile au Libéria et en Sierra Leone, etc.²⁷

Au regard de ces constats cités ci-haut, nous pouvons affirmer que le paysage sécuritaire africain constitue une grave menace à la stabilité des Etats, à la paix sociale, à la sécurité humaine et au développement.

Le Mali a connu une sécurité intérieure relativement maitrisée, mais depuis, 1992 le pays connaît une insécurité rampante dont le paroxysme fut la rébellion dans le Nord Mali. Ainsi, au regard des diagnostics effectués à travers le territoire national par plusieurs acteurs (pour éviter la répétition du mot source) (chercheurs, ONG, services de sécurité, etc.), il apparait que les principales sources d'insécurité et d'instabilité sont 28 : les conflits intra et intercommunautaires, les crises et les rébellions répétitives dans certains pays, le banditisme transfrontalier, le terrorisme, la prolifération des armes légères, la montée de l'intégrisme religieux, etc.

Cependant, la paix et la sécurité ont toujours occupé une place de choix dans le dispositif politique du Mali depuis l'avènement de la III^e République. Aujourd'hui l'Etude Nationale prospective Mali 2025²⁹, le document du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, La lettre de cadrage du Président de la république, la Déclaration de politique générale du Premier ministre devant l'Assemblée Nationale, ainsi que la politique nationale de sécurité déterminent la politique de sécurité du Mali.

Dans l'Etude nationale prospective Mali 2025 (janvier 1997 à juin 1999), hormis la situation au nord Mali, la sécurité n'a pas été considérée comme un élément clé d'analyse.

Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (mai 2002) insiste sur le fait que l'objectif de l'Etat malien est d'instaurer un climat de paix et de sécurité ainsi qu'un

²⁵ Istefanus S. Zabadi, « Comprendre la sécurité et la dynamique du secteur de la sécurité »

²⁶ La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation, Ministère des affaires étrangères et du commerce international du Canada, Ottawa, avril 1999, 9 pages

⁷ Dr Zeyni MOULAYE, conseiller des affaires étrangères, 2005

²⁸ Rapport national d'autoévaluation du Mali, MAEP, 2008

²⁹ Mali 2025, Rapport général de l'Etude Nationale prospective, Bamako, éditions Donniya, Imprim color, 2001, 200 pages.

environnement politique sécurisé (stabilité, démocratie et bonne gouvernance) afin de favoriser les investissements et le développement.

La Lettre de cadrage du Président de la république (23 octobre 2002) donne un mandat clair au premier ministre qui est de veiller entre autre au renforcement de la sécurité des personnes et des biens.

La **Déclaration de politique générale du gouvernement** (10 juin 2004) est la suite logique de la lettre de cadrage. Ainsi, un accent particulier a été mis sur le renforcement des capacités opérationnelles des forces de sécurité par des recrutements, la réalisation d'infrastructures et de fourniture d'équipements adéquats.

Par ailleurs, le Gouvernement de la République du Mali vient d'adopter le 20 octobre 2010 un document **Cadre de politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile** qui allie la sécurité de l'État et la sécurité des individus.

Cette politique découle des résultats des Etats généraux de la sécurité et de la paix, tenus en novembre 2005 et auquel ont été associées toutes les composantes de la nation : administrations publiques, collectivités territoriales, société civile, secteur privé, partenaires au développement. L'axe central de cette politique est la nécessité d'allier d'une part la paix, la sécurité, la stabilité de l'Etat et le développement, et d'autre part la sécurité humaine, les droits humains et le développement humain, d'où le concept de sécurité à visage humain³⁰.

Déjà en juin 2010 une politique nationale de lutte contre l'insécurité et le terrorisme dans le Nord du Mali a été adoptée et soutenue par le Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement dans les régions du Nord Mali. Par ailleurs, il existe d'autres initiatives comme le Programme Gouvernance Partagée de la Sécurité et la Paix au Mali : PGPSP, piloté par le PNUD et le gouvernement du Mali.

Ainsi, la stratégie nationale de sécurité du Mali facilite, la cohésion et la solidarité nationales face à des menaces communes (sécurité collective fondée sur le principe du « un pour tous, tous pour un ») ; et elle stimule l'appropriation nationale autour des objectifs à atteindre et des actions à mener³¹. Alors, pour susciter l'adhésion à cette politique, les populations doivent être convaincues de son bien fondé ; pour être convaincues, elles doivent être bien informées et sensibilisées aux enjeux, défis, menaces et combats à mener, d'où la nécessité d'une bonne stratégie de communication.

Pour relever ce défi de communication entre les acteurs du domaine de la sécurité, il faut aller vers une *gouvernance démocratique de la sécurité*³². Ainsi, cette gouvernance démocratique de la sécurité impliquera un partenariat dynamique entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, l'administration, le secteur privé, la société civile et les partenaires au développement. Elle imposera la participation réelle au sens large des citoyens au processus décisionnel et à l'exercice effectif du pouvoir dans la transparence et la responsabilité comme il en est de même dans le modèle démocratique libéral.

Cela dit, quels sont les acteurs du domaine de la sécurité au Mali ? Quels sont les degrés d'implications des uns et des autres ? Quels sont les rapports entre les acteurs de la sécurité ?

_

³⁰ Une perspective de politique de sécurité nationale au Mali, Octobre 2010

³¹ Une perspective de politique de sécurité nationale au Mali, Octobre 2010

³² Dr Zeyni MOULAYE, conseiller des affaires étrangères, 2005.

Quel rôle joue la société civile dans la gestion des conflits communautaires et le conflit au nord Mali ? Quel rôle joue la communication traditionnelle dans la prévention et la gestion des conflits au Mali ? Quels sont les défis et enjeux sécuritaires du Mali ? Quelles sont les réponses adéquates aux nouvelles menaces qui sont sources de déstabilisation de la sécurité des populations, des biens et du développement ?

Mahamadou NIAKATE, Inspecteur Général de police

Introduction

La personne humaine est sacrée et inviolable. Tout individu a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de sa personne. Tels sont les termes de l'article 1^{er} de notre Constitution, reprenant en cela une disposition fondamentale de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948. Cette déclaration de principe se retrouve dans la quasi-totalité des Constitutions d'Afrique.

Le droit à la vie et à la sécurité est le premier des droits humains. Il conditionne la réalisation des autres droits. Pourtant, nos préoccupations quotidiennes en termes de nourriture, de logement, d'emploi, d'accumulation des richesses prennent de plus en plus le dessus sur la prise de conscience des menaces, dangers et fléaux qui compromettent chaque jour les conditions de notre existence. Dès le lendemain de la seconde guerre mondiale, Paul Valéry s'écriait : « Nous autres, civilisations, nous savons désormais que nous sommes mortels ».

La particularité du continent africain, c'est qu'il est considéré, à tort ou à raison, comme la patrie de l'ignorance, de la misère, de la famine, des maladies, des dictatures et des conflits.

Certains auteurs poussent la réflexion à l'extrême : « La raison principale de l'insécurité en Afrique est l'effondrement des systèmes de gouvernance dû pour une large part au favoritisme et à l'utilisation abusive des instruments gouvernementaux de coercition afin d'ancrer l'exclusion politique et sociale. Au mieux, tout en gardant une apparence de confiance et de stabilité, cette situation a abouti à la répression des populations locales assujetties au pouvoir des régimes autoritaires en place, l'objectif premier étant de préserver le régime plutôt que d'assurer la sécurité de l'Etat et de ses citoyens. Au pire, cela a déclenché des conflits armés et donné lieu à des catastrophes humanitaires. Il apparaît de plus en plus évident que seul un changement fondamental dans la façon de concevoir la sécurité et la mise en œuvre d'un programme de gouvernance qui place les citoyens au centre des préoccupations de sécurité pourront rendre ces Etats stables, sûrs et propices au développement ».

Tout cela est cependant à relativiser puisque de plus en plus d'Etats africains enregistrent des progrès notables dans la gouvernance politique. En suscitant la réflexion sur les enjeux de la sécurité des individus, des Etats et des peuples, le Forum multi-acteurs entame un processus d'éveil des consciences et d'engagement citoyen dans ce que l'on pourrait qualifier de préalable à toute entreprise d'amélioration des conditions de vie des populations.

La présente communication introduit le débat sur la problématique de l'insécurité sous toutes ses formes et dans toutes ses dimensions, ainsi que la vision stratégique de son traitement au Mali et sur l'ensemble du continent.

I. Définition des concepts

La terminologie liée à la sécurité et ses dérivés pose énormément de problèmes d'interprétation d'un pays à un autre, d'un régime politique à un autre, d'une époque à une

autre, en raison notamment des différences politiques et culturelles d'approche des questions de sécurité.

1.1. La sécurité :

C'est un concept polysémique, transversal et multidimensionnel. C'est avant tout une posture de l'esprit, une sensation, un sentiment. Montesquieu disait que « la sécurité, c'est la tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun se fait de sa sûreté ».

Au sens classique du terme, la sécurité est une situation dans laquelle une personne ou une chose n'est exposée à aucun danger, aucun risque d'agression physique ou morale, d'accident, de vol ou de détérioration etc. La conception moderne, holistique, de la sécurité englobe des domaines aussi variés que la sécurité individuelle, la sécurité collective, la sécurité sociale, politique, économique, juridique, financière, alimentaire, sanitaire, humanitaire, environnementale, etc.

Dans tous les cas de figure, l'importance de la sécurité est, aujourd'hui, telle qu'elle conditionne certaines valeurs fondamentales des droits humains comme la liberté, l'épanouissement démocratique et le développement.

1.2. La sûreté :

Le terme de sûreté est souvent interchangeable avec celui de sécurité. La sûreté est généralement considérée comme l'ensemble des mesures prises pour mettre les populations et leurs biens à l'abri du danger. Par extension, elle en est venue à signifier l'absence de danger et la protection contre les exactions, les injustices, les attaques, les infiltrations extérieures. C'est aussi l'état d'esprit d'un individu qui a conscience que son bien-être est sécurisé.

1.3. La sécurité intérieure :

De façon élémentaire, c'est la sécurité des personnes, des biens, de l'Etat et de ses démembrements à l'intérieur d'un territoire donné à travers le maintien de l'ordre public interne par la force publique (police, gendarmerie, armées, forces paramilitaires) et par l'organisation de la sécurité privée (sociétés de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds, de protection des personnes).

1.4. La sécurité extérieure :

C'est l'absence de menace ou d'agression extérieure dirigée contre l'Etat et ses populations. Elle évoque la défense nationale au sens classique du terme.

1.5. La sécurité nationale :

La sécurité intérieure et la sécurité extérieure forment ce qu'on appelle ordinairement la sécurité nationale. Dans un sens plus large, c'est à la fois la sécurité de l'Etat et celle des individus dont il a la charge.

1.6. La sécurité collective :

Le concept de sécurité collective est apparu à la suite des deux guerres mondiales. La communauté internationale, ayant pris conscience des menaces graves à la paix et à la sécurité internationale, a institué un système de sécurité internationale basé sur la paix entre les Nations. Mais la sécurité collective ne doit pas être confondue avec la défense collective, bien que les deux notions soient voisines.

1.7. La sécurité publique :

La sécurité publique vise à faire protéger par l'Etat les citoyens tant dans leur personne que dans leurs biens et dans leurs activités contre les violences et les troubles.

1.8. La sécurité privée :

La sécurité privée, c'est dans un sens restreint la sécurité des personnes physiques. Par extension, c'est l'ensemble des moyens à mettre en œuvre pour assurer la protection à la fois des personnes physiques et morales et de leurs biens contre les risques de toutes sortes, indépendamment de toute intervention de l'Etat. Les sociétés de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes, par exemple, assurent des services privés de sécurité. Ce sont des sociétés commerciales bénéficiant d'agrément du ministre chargé de la Sécurité et qui sont régies par des règles propres.

1.9. La sécurité civile :

C'est une mission régalienne de l'Etat qui consiste à prévenir les populations contre les risques de toutes sortes par l'information, la sensibilisation, les alertes.

1.10. La sécurité humaine :

Au sens étroit du terme, c'est l'absence de danger, d'atteinte contre l'intégrité physique des individus par la violence. Ici, la sécurité de l'Etat cède la place à celle des individus. En effet, avec la notion de sécurité humaine est apparue l'idée que l'Etat ne doit point être l'unique objet de la sécurité. La définition la plus complète du concept a paru pour la première fois dans le Rapport du PNUD sur le développement humain de 1994. Dans cette acception large, la sécurité humaine couvre tout autant la sécurité de l'Etat que celle des individus, dans des domaines variés : politique, économique, alimentaire, sanitaire, environnemental, etc. Selon plusieurs sources, la sécurité humaine, dans son sens holistique, se définit comme la délivrance de la peur et du besoin.

1.11. Le système de sécurité :

Désigne et englobe l'ensemble des politiques, dispositifs, mécanismes, structures publiques, parapubliques et privées, des forces opérationnelles et des personnels d'appui qui travaillent directement ou indirectement à la protection, la sauvegarde, le secours et/ou la défense des citoyens, des populations, de l'Etat et de ses institutions, du territoire national, des intérêts de la communauté (national et régionale), des biens et des personnes.

Le système de sécurité inclut les secteurs de la justice et du système carcéral, du renseignement civil et militaire, du financement public, de la prévention des catastrophes et des maladies, de la sureté des installations industrielles, de la douane, des migrations, de la protection de la nature, de la lutte contre les catastrophes d'origine humaine ou naturelle, de la formation, du suivi et du contrôle de ces domaines.

Il englobe aussi les acteurs armés non conventionnels et illégaux qui interviennent sur le territoire national et régional et peuvent se manifester dans l'espace public : milices privées et partisanes, groupes rebelles, factions dissidentes de forces légales, etc.

1.12. Le secteur de la sécurité :

A priori, l'on peut être tenté de considérer comme secteur de la sécurité le seul domaine d'intervention des forces de défense et de sécurité. En réalité, le concept est beaucoup plus large et embrasse non seulement la sécurité au sens strict du terme, mais tous les autres

domaines concernés par la sécurité humaine : alimentation, environnement, santé, éducation, emploi, logement, etc.

Le secteur de la sécurité couvre un large spectre allant des institutions étatiques de sécurité aux acteurs individuels en passant par des organes et des organisations étatiques ou non-étatiques (structures gouvernementales et leurs démembrements, organisations de la société civile, entreprises publiques ou privées de sécurité, individus ou groupes d'individus). Cette panoplie d'organisations militaires, civiles, politiques, économiques, sociales et culturelles, contribue généralement à la formulation, à la mise en œuvre, à la régulation et au contrôle des politiques de sécurité nationale.

1.13. Les acteurs du secteur de la sécurité :

Le secteur de la sécurité, dans son sens large, est animé par une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques :

- les forces de sécurité classiques (police, gendarmerie) ;
- les forces de défense (armées de terre et de l'air, garde nationale et, pour certains pays marine nationale);
- les forces paramilitaires (douanes, eaux et forêts, protection civile, surveillants de prison, etc.);
- les sociétés privées de sécurité (sociétés de gardiennage, de transport de fonds, de protection des personnes);
- les autorités judiciaires ;
- les milices privées, les organisations d'autodéfense, les ONG, les organisations religieuses et les medias, etc.

1.14. Les politiques publiques de sécurité :

D'une manière générale, les politiques publiques (ou stratégies publiques) sont un ensemble d'actions coordonnées et mises en œuvre avec pour objectif d'obtenir la modification ou l'évolution d'une situation donnée. C'est ainsi qu'on parle de politique extérieure, de politique économique, de santé, d'éducation, etc.

Les politiques publiques de sécurité ne visent pas seulement la sécurité en tant qu'absence de danger ou d'agression physique. Elles visent autant la prévention de ce danger que la création des conditions propices à la satisfaction des besoins essentiels de l'homme. Il en est ainsi de la politique de sécurité sanitaire, de la protection de l'environnement, de la politique d'éducation, de l'emploi, de la formation, de la stratégie nationale de sécurité alimentaire, etc. En somme, les politiques publiques de sécurité visent à la réalisation de la sécurité humaine au sens large de ce terme.

1.15. La reforme du secteur de la sécurité :

Il s'agit là d'un concept relativement récent, lié à la démocratisation de la société et au respect de certains principes de bonne gouvernance tels que la transparence et l'obligation pour les pouvoirs publics de rendre des comptes dans le but d'améliorer la situation sécuritaire du pays à travers des reformes institutionnelles basées sur la trilogie économie-efficacité-efficience. Elle vise à créer un environnement sûr, propice au développement, à la réduction de la pauvreté, à la bonne gouvernance.

1.16. Le contrôle démocratique de la sécurité du secteur de la sécurité

Il s'exerce à plusieurs niveaux :

- administratif (contrôle hiérarchique, action des organes de contrôle de l'Administration);
- judiciaire (jugement des violations des droits de l'homme, des actes délictueux commis par les forces de l'ordre, pouvoir disciplinaire de la Chambre d'accusation sur l'activité des officiers de police judiciaire) ;
- parlementaire (questions écrites et orales, interpellations, motions de censure, commissions d'enquête parlementaires);
- citoyen, soit à travers des organisations de la société civile, soit à travers des autorités indépendantes (Médiateur de la République, Vérificateur général, Comité de l'égal accès aux medias d'Etat, etc.), soit à travers des espaces d'expression institutionnelles (Espace d'Interpellation Démocratique au Mali).

1.17. La gouvernance de la sécurité :

C'est la manière dont le système de sécurité est géré dans un pays, une région, un espace donné. La gouvernance de la sécurité affecte la structure générale de toutes les institutions, les organes de sécurité et les acteurs, les ressources, leur affectation et leur utilisation, et en interaction avec d'autres secteurs public et privé, particulièrement dans le processus de prise de décision.

1.18. La gouvernance partagée de la sécurité :

C'est le versant pratique de la gouvernance démocratique de la sécurité. Elle suppose une distribution judicieuse des rôles et responsabilités entre tous les acteurs du secteur de la sécurité: secteur public, secteur privé, société politique, société civile, collectivités territoriales, communautés, partenaires technique et financiers, etc. Elle suppose la subordination des forces de défense et de sécurité au pouvoir civil légitime et leur soumission aux règles du contrôle démocratique. Elle impose l'ouverture des services de sécurité vers les autres acteurs du secteur de la sécurité, notamment ceux de la société civile.

1.19. Le conflit :

Il s'agit d'une rivalité, d'un désaccord, d'une opposition entre deux parties, chacune cherchant à imposer ses prétentions, au besoin par la force.

1.20. <u>La crise</u>:

C'est un moment particulier dans l'évolution des conflits, avec changement soudain et rupture dans l'équilibre des forces.

Elle justifie des mesures d'exception telles l'état de siège, l'état d'urgence, etc.

1.21. Le différend :

C'est la contestation entre deux ou plusieurs personnes suite à une divergence d'avis ou d'intérêt.

1.22. Le litige :

C'est un différend, un désaccord, un conflit au stade où il éclate.

1.23. La guerre :

C'est un conflit armé entre deux ou plusieurs Etats.

1.24. La guerre civile :

C'est un conflit armé à l'intérieur d'un Etat.

1.25. La diplomatie préventive :

C'est un mode de prévention des conflits visant à neutraliser, voire éradiquer les facteurs de conflits avant qu'ils n'évoluent vers le stade de la crise. C'est pourquoi se développe de plus en plus une symptomatologie des crises à travers des mécanismes d'alerte ou de veille à l'échelon régional (mécanismes de prévention et de gestion des conflits de l'Union Africaine, de la CEDEAO, de la CEN-SAD).

II. La problématique de l'insécurité dans ses dimensions nationale et régionale

Le paysage sécuritaire actuel est caractérisé par une pluralité de menaces, variées certes, mais ayant des liens étroits les unes avec les autres :

- multiplication des foyers de conflits un peu partout en Afrique ;
- circulation anarchique des armes à partir des foyers de conflits et des fabricants locaux ;
- conflits intra et intercommunautaires à l'intérieur des Etats ;
- migrations clandestines et trafic de migrants à destination de l'Europe ;
- revendications irrédentistes conduisant à des rébellions armées ;
- présence de groupuscules armés dans la bande sahélo-saharienne, s'adonnant à des trafics de toutes sortes et à des prises d'otages ;
- crises de gouvernance liées à la contestation des résultats issus des élections ou à des insurrections populaires ;
- violences dans les espaces scolaires et universitaires ;
- réseaux de trafic de drogue à partir de l'Amérique latine ;
- banditisme résiduel transfrontalier se traduisant par des enlèvements de véhicules et de troupeaux.

Ces déferlantes de violences s'accompagnent très souvent de centaines, voire de milliers de morts et de blessés, de personnes réfugiées ou déplacées, avec leurs cortèges de souffrances et de privations. Le tableau est sombre ; le phénomène n'épargne aucun Etat, aucune communauté nationale.

Chaque pays a ses réalités propres, ses vulnérabilités, ses approches spécifiques, mais tous les Etats s'accordent désormais à reconnaître que le crime devient de plus en plus transnational et transfrontalier et qu'il mérite un traitement global, concerté et coordonné. C'est pourquoi les grands ensembles sous-régionaux d'intégration économique, communément appelés commissions économiques régionales, ont très vite pris conscience de la nécessité d'inclure dans leur stratégie de lutte contre la précarité la dimension sécurité, non plus comme mesure d'accompagnement, mais plutôt comme un préalable à tout processus de développement. Est alors apparu le concept de sécurité collective, non seulement au niveau des Etats, mais également à celui des communautés nationales, l'objectif étant de coordonner les efforts pour affronter un ennemi commun, parfois invisible, mais apparaissant dans tous les cas comme une nébuleuse. Cela n'enlève en rien la responsabilité pour chaque Etat de concevoir et de mettre en œuvre, à l'intérieur de ses frontières, les mécanismes et stratégies qui lui semblent les plus appropriés pour s'acquitter de ses devoirs de souveraineté. La dernière réunion à Bamako des ministres des Affaires Etrangères du Mali, de l'Algérie, du Niger et de la Mauritanie est une parfaite illustration de cette volonté politique.

En même temps que sont élaborés et adoptés sur une base consensuelle les instruments juridiques ouvrant la voie à une gestion concertée du phénomène de l'insécurité grandissante, les Etats ont conçu des mécanismes régionaux de maintien de la paix et de la sécurité. C'est le cas du Mécanisme de prévention et de gestion des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité qui existe aussi bien au niveau de l'Union Africaine, de la CEDEAO que de la CENSAD.

Parallèlement, des processus de reforme du secteur de la sécurité commencent à voir le jour dans beaucoup d'Etats africains en situation de post-conflit et/ ou en transition démocratique, même si cela a lieu de façon timide. En la matière, comme dans la plupart des instruments internationaux relatifs à la sécurité, les initiatives sous-régionales et régionales ont pris une avance considérable sur les législations et processus nationaux. Il n'est que de citer le document cadre de reforme du secteur de la sécurité de la CEDEAO et, très bientôt, de celui de l'Union Africaine déjà adopté par les experts gouvernementaux des Etats- membres le 17 mai 2011 à Addis Abéba avant d'être soumis à la conférence des Chefs d'Etat de janvier 2012.

Il est peut-être utile de rappeler que la reforme du secteur de la sécurité s'inscrit dans un vaste processus de démocratisation des institutions, mais la démocratisation n'implique pas nécessairement une gouvernance démocratique du secteur de la sécurité dans tous les Etats, encore moins une reforme en profondeur de ce secteur.

L'autre pendant de la reforme du secteur de la sécurité, c'est la dynamique d'élaboration des politiques nationales de sécurité par les Etats africains. En cela, très peu de progrès ont été enregistrés à l'échelle nationale, les Etats se contentant la plupart du temps de déclarations d'intention dans des discours officiels sans recours à des documents conceptuels exprimant clairement leur vision et leurs stratégies. Par exemple, le Conseil de Sécurité Nationale n'existe de façon formelle dans aucune Constitution des Etats africains d'expression française, excepté celle du Sénégal. Dans ce cas spécifique aussi, la structure n'existe que de nom, sans véritable cadre juridique et sans manifestation de fonctionnement.

III. Les acteurs du secteur de la sécurité au Mali

On l'a vu plus haut, le secteur de la sécurité fait appel à une pluralité d'acteurs dont le dénominateur commun est la contribution, sous une forme ou une autre, aux conditions de paix et de quiétude des populations et de l'Etat. Au premier rang de ces acteurs, il y a les institutions de la République; viennent ensuite d'autres organes dont la liste n'est pas exhaustive. Nous allons en citer les plus courants :

3.1. Le Président de la République :

Il est le premier responsable de la sécurité du pays. Gardien de la Constitution, il incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et accords internationaux.

Il est le Chef Suprême des Armées. A ce titre, il préside le Conseil Supérieur et le Comité de défense de la Défense Nationale, qui traitent également des questions de sécurité. Il préside en même temps le Conseil National de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile. Il décrète, après délibération du Conseil des Ministres, l'état de siège et l'état d'urgence.

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national, l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et

immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances. Il en informe la nation par message.

Dans l'exercice de ses attributions en matière de défense et de sécurité, il dispose d'un Etatmajor particulier. En outre deux organismes lui sont rattachés dans le cadre de la lutte contre l'insécurité :

- la Commission Nationale de Lutte contre la Prolifération des Armes Légères ;
- le Programme Spécial Paix, Sécurité et Développement dans le Nord du Mali.

3.2. Le Gouvernement :

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, dont la politique nationale de sécurité. Il dispose de l'Administration et de la Force Armée.

Le premier ministre est responsable de l'exécution de la politique de défense nationale. Pour ce faire, il dispose d'un Cabinet de défense.

Il supplée le Président de la République à la présidence du Conseil Supérieur et du Comité de défense de la Défense Nationale.

3.3. L'Assemblée Nationale :

Elle assure une fonction de représentation nationale et, à ce titre, exerce un contrôle sur le secteur de la sécurité à travers les mécanismes prévus par les articles 78 et 79 de la Constitution et son propre règlement intérieur (questions écrites ou orales, interpellations, commissions d'enquête parlementaire, motions de censure, etc.). Elle dispose d'une commission spécialisée appelée « défense nationale, sécurité intérieure et protection civile ».

Elle vote les lois relatives :

- aux réquisitions de personnes, de biens et de services, notamment dans le cadre de la défense nationale ;
- à l'extradition, à l'amnistie, à la police judiciaire, à la procédure pénale, à la détermination des crimes et délits ;
- au statut du personnel des forces armées et de sécurité ;
- à l'organisation générale de la défense et de la sécurité.

Elle autorise la déclaration de guerre.

Elle est habilitée à proroger l'état de siège et l'état d'urgence au-delà de dix jours.

3.4. La Cour Suprême :

Comme les autres composantes du pouvoir judiciaire, elle veille au respect des droits et libertés définis par la Constitution. Elle est chargée d'appliquer les lois.

3.5. La Cour Constitutionnelle:

Elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle veille à la régularité des élections présidentielles et législatives (très souvent sources de conflits) et des opérations de référendum.

3.6. Le Haut Conseil des Collectivités :

Il peut faire des propositions au Gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens.

3.7. Le Conseil Economique, Social et Culturel :

Il collecte et rédige le recueil annuel des attentes, des besoins et des problèmes de la société civile (y compris en matière de sécurité).

3.8. <u>Le Ministre chargé de la Sécurité</u> :

Il est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique nationale en matière de sécurité intérieure et de protection civile. Cette politique nationale a été adoptée par le Conseil des Ministres du 20 octobre 2010. Pour la mise en œuvre de cette politique, il dépose d'un outil de gouvernance : le Programme d'Appui à la Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix.

3.9. Le Ministre chargé de la Défense :

Il est chargé, sous l'autorité du Chef du Gouvernement, de l'exécution de la politique de défense militaire, veille au bon accomplissement, par les forces armées, des missions de maintien de la paix et de la sécurité à l'extérieur ; participe, en relation avec le ministre chargé des Affaires Etrangères, à la conduite des négociations internationales concernant la défense.

3.10. Le Ministre chargé de la Justice :

Ses responsabilités en matière de sécurité concernent l'élaboration de la législation pénale, l'administration des services pénitentiaires, la promotion et la protection des droits humains. Il assure la tutelle d'un projet de lutte contre le trafic illicite des stupéfiants : le Programme National Intégré de Lutte contre la Drogue et le Crime (PNILDC).

3.11. Le Ministre chargé des Transports:

Il est chargé de l'élaboration des règles relatives à la circulation et à la sécurité routières. A cet effet, il dispose de l'Agence Nationale de la Sécurité Routière (ANASER).

3.12. Le Ministre chargé des Affaires Etrangères :

Il élabore et met en œuvre la politique nationale dans les domaines des relations extérieures et de la coopération avec les Etats et organismes étrangers. Il est en outre chargé de l'information complète du Gouvernement sur l'évolution de la situation internationale (y compris et surtout dans le domaine de la sécurité) et ses répercussions sur la politique nationale.

3.13. <u>Le Ministre chargé de l'Environnement :</u>

Il est, entre autres, chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir ou à réduire les risques écologiques, de la prévention, la réduction ou la suppression des pollutions et nuisances, de la police de la chasse, de l'information et de la formation des citoyens dans le domaine de la protection de l'environnement.

3.14. Le Ministre chargé de l'Administration Territoriale :

Il joue un rôle de coordination et de contrôle de l'action des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales. Ceux-ci sont les dépositaires de l'autorité de l'Etat. Ils assurent la coordination et le contrôle des activités des services civils, à l'exception des services judiciaires. Ils veillent au maintien de l'ordre public.

3.15. Les collectivités territoriales :

Elles sont civilement responsables, à titre principal, des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence collective sur leur territoire par des attroupements armés ou non. Elles exercent, à travers leurs organes délibérants, des fonctions de police administrative. Dans le

cadre de leurs compétences en matière de police administrative, elles disposent des forces nécessaires pour le maintien de l'ordre public. L'Etat met à leur disposition les forces et les moyens nécessaires à cette fin.

3.16. Les sociétés privées de sécurité :

Elles suppléent les forces de sécurité de l'Etat dans la sécurisation des personnes et des biens, mais avec des compétences bien limitées. Elles comprennent : les sociétés de surveillance et de gardiennage.

- les sociétés de transport de fonds ;
- les sociétés de protection des personnes (gardes de corps).

L'exercice de la profession de détective privé est formellement interdit au Mali.

3.17. <u>Le secteur privé</u>:

A travers le Conseil Economique, Social et Culturel et en s'appuyant sur les sociétés privées de sécurité, le secteur privé a un rôle considérable à jouer, ne serait-ce que dans la sécurisation de ses propres investissements. Sans paix ni sécurité, aucun investissement n'est possible.

3.18. Les organisations de la société civile :

Elles constituent, avec la presse privée, l'un des contre-pouvoirs les plus appréciés de l'opinion publique. Nombreuses et variées, elles ont en commun d'être apolitiques et de s'affranchir de la tutelle des gouvernants, ce qui leur confère une grande liberté de manœuvre. Un peu partout naissent des organisations de défense des droits de l'homme, des observatoires, des structures de veille dans le cadre du contrôle de la gouvernance.

En matière de paix et de sécurité, les organisations de jeunesse et de femmes jouent et continuent de jouer un rôle non négligeable dans la prévention des conflits et le respect du cadre de vie.

Leurs actions ont beaucoup contribué dans la gestion consensuelle des problèmes du Nord dans les années 90 et 2000.

3.19. La presse :

En tant qu'organe de contrôle des dérives dans l'exercice du pouvoir, elle constitue un instrument privilégié de pression sur les gouvernants dans les cas d'abus, de violation des droits de l'homme, de manque d'attention dans la gestion des menaces à la sécurité des individus et de l'Etat.

De nombreuses situations dénoncées dans la presse ont permis de prendre des mesures appropriées afin d'éviter la catastrophe.

3.20. Le Médiateur de la République :

Autorité indépendante, il reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public, dans leurs relations avec les administrés. Dans la pratique, il a reçu plusieurs plaintes concernant des dysfonctionnements au sein des services de sécurité ou entre ceux-ci et les usagers des services publics.

IV. La politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile du Mali

Pour mieux appréhender les contours, les objectifs et les stratégies de cette politique publique de sécurité, il importe de se poser au préalable un certain nombre de questions.

a)Tout d'abord, qu'est-ce qu'une politique nationale de sécurité ?

Dans la terminologie de la plupart des pays, l'on parle plutôt de « politique de sécurité nationale ».

La politique nationale de sécurité, c'est la planification d'un certain nombre d'actions précises pour préserver l'intégrité et la pérennité du groupe social. Comme toute politique publique, elle reflète la vision stratégique de l'Etat dans le domaine de la sécurité. En réalité, toute politique nationale de sécurité vise trois objectifs essentiels :

- la définition des grandes orientations et des principes à appliquer en matière de sécurité ;
- la détermination des responsabilités ;
- l'organisation des rapports entre les différents acteurs.

La politique nationale de sécurité constitue la référence générale des politiques sectorielles de sécurité telles la politique nationale de sécurité intérieure, la politique nationale de défense, la politique extérieure, la politique de sécurité civile, la politique de sécurité routière, etc.

b) Ensuite, pourquoi une politique nationale de sécurité pour le Mali?

Parce que l'ampleur et la complexité des questions de sécurité que connaît notre pays depuis une vingtaine d'années environ impose d'avoir une vision claire de leur approche et de leur gestion, d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies appropriées, mais aussi et surtout d'incorporer cette politique dans la politique générale de l'Etat.

c) Quelles sont les fondements de cette politique nationale de sécurité ?

C'est ce que nous allons tenter de mettre en exergue à travers :

- une analyse du contexte national et de l'environnement sous-régional, régional et international ;
- une définition cohérente des objectifs prioritaires à atteindre ;
- un choix des orientations stratégiques ;
- un cadre institutionnel approprié pour la mise en œuvre des stratégies arrêtées.

4.1 Contexte et justification

4.1.1. Contexte général

Vaste territoire de 1.241.328 km², entièrement enclavé au cœur de l'Afrique Occidentale, le Mali fait frontière avec sept (7) pays sur 7240 km difficilement contrôlables. Il comporte également dans sa partie septentrionale de vastes étendues inhabitées qui constituent des zones de prédilection pour des bandes armées itinérantes à cheval sur plusieurs Etats et des trafiquants de tous ordres. Aussi, entre le 13ème et le 21ème parallèles, la bande allant de l'Atlantique à l'Ouest à la Mer Rouge à l'Est et recouvrant la Mauritanie, le Nord du Mali et du Niger, le sud de l'Algérie, du Tchad et du Soudan, est une zone de turbulences par excellence.

Peuplé de 14.517.176 habitants, à forte tradition musulmane, le pays connaît un léger déséquilibre dans la répartition par sexe en faveur des femmes (50,4%). La population est majoritairement jeune. Cette donnée démographique, alliée aux besoins vitaux des jeunes,

notamment en matière d'alimentation, de santé, d'éducation et d'emploi, offre une idée de l'importance de ce segment de la population dans la politique nationale de sécurité.

La population urbaine est estimée à 22,9% de la population totale. Une forte tradition de cohabitation dans la tolérance existe dans toutes les sphères de la vie sociale. Cependant, comme la plupart de ses voisins, le Mali a enregistré dans un passé récent des conflits internes ayant eu des répercussions considérables à la fois sur la vie des populations et sur la stabilité de l'Etat.

Au plan de la gouvernance démocratique, des avancées considérables ont été enregistrées depuis l'avènement de la 3^{ème} République :

- le processus de décentralisation entamé en 1993 (avec la loi sur la libre administration des collectivités territoriales) est en voie d'achèvement avec la création de huit (08) assemblées régionales, un conseil de district, 49 conseils de cercle et 703 communes dont cinquante quatre (54) communes urbaines et six cent quarante neuf (649) communes rurales. Il ne sera véritablement effectif qu'avec le transfert de ressources parallèlement au transfert des compétences ; un multipartisme intégral avec l'existence de cent vingt deux (122) partis politiques ;
- une société civile en pleine mutation avec 20.598 associations et la promotion de la liberté syndicale ;
- la création de cent sept (107) organes de presse privée et la dépénalisation des délits de presse ;
- l'existence d'environ trois cents (300) services privés de radiodiffusion.

Malgré ces avancées nécessaires à l'ancrage démocratique, d'énormes défis sont à relever : a) La perspective d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement à l'horizon 2015 n'est pas évidente dans tous les domaines :

- malgré les résultats enregistrés dans la stratégie de sécurité alimentaire, de gros efforts restent encore à fournir pour l'atteinte de la réduction de la pauvreté de moitié ;
- en matière de lutte contre le paludisme, les résultats obtenus dans le cadre de la prévention de la maladie doivent être davantage confortés ;
- d'importants efforts restent à faire pour assurer un environnement durable :
- le rythme actuel de l'accroissement démographique pose le problème du surpeuplement des villes ;
- les contraintes liées aux aléas climatiques, à la fluctuation du prix des produits d'exportation, à l'insuffisance de main d'œuvre qualifiée, au chômage et au sous-emploi constituent d'autres sources de préoccupations sécuritaires.
- b) Le pays est confronté à un certain nombre de vulnérabilités parmi lesquelles :
- sa position géographique en bordure du Sahara, désert le plus vaste du monde (plus de 8 000 000 km2), zone de refuge par excellence de groupes armés s'adonnant à toutes sortes de trafics ;
- la porosité de ses frontières, terreau pour la criminalité transfrontalière et la criminalité transnationale organisée, notamment le trafic de drogue et les migrations clandestines ;
- des contraintes liées à nos engagements dans des ensembles sous- régionaux sur la libre circulation des personnes et des biens, tels la CEDEAO, faisant du Mali un pays de transit des migrants vers l'Europe notamment ;
- un faible indice de développement humain ;

- des tensions intra et intercommunautaires parfois exacerbées autour de l'exploitation des ressources naturelles, du leadership communautaire, des questions de mosquée, de découpage administratif résultant de la création de nouvelles communes.

Le Mali demeure aussi confronté à un certain nombre de menaces qui prennent appui sur les vulnérabilités décrites ci-dessus :

- la recrudescence du grand banditisme favorisée par la prolifération anarchique des armes légères, parfois d'armes de guerre ;
- les tensions communautaires susceptibles de dégénérer à tout moment en conflits ouverts ;
- les litiges fonciers entre populations vivant de part et d'autre de la frontière ;
- la montée de la violence dans l'espace scolaire et dans les stades ;
- la multiplication des revendications sociales, entraînant parfois des actes de violence contre les symboles de l'Etat ;
- le risque de la naissance de l'intolérance religieuse ;
- la recrudescence de l'insécurité routière, en particulier chez les couches jeunes de la population ;
- l'existence de la corruption et de la délinquance financière, compromettant gravement la croissance de l'économie nationale et annihilant les efforts de développement ;
- l'existence de réseaux de trafic de drogue ;
- la naissance de la cybercriminalité;
- la mauvaise interprétation de la démocratie, conduisant à l'incivisme.

Malgré tout, des progrès notables sont de plus en plus enregistrés, notamment dans l'utilisation des nouvelles technologies, en particulier dans la vidéosurveillance au niveau des établissements bancaires et sur la voie publique. Ce système de surveillance préventive aide également à la recherche des malfaiteurs et à l'établissement de preuves irréfutables lors des enquêtes de police. Par contre, l'utilisation de la biométrie accuse un certain retard.

4.1.2. Le cas spécifique des régions du Nord

A elles seules, les régions de Tombouctou, Gao et Kidal occupent les 4/5^{ème} de la superficie du pays avec moins de 10% de la population totale du pays. En fait, ce sont environ 80 à 85% du pays qui sont situés en zone désertique ou semi-désertique si l'on tient compte de la bande frontalière avec la Mauritanie. Cette donnée pose problème en termes de sécurité alimentaire, d'écologie, d'eau potable, d'aménagement du territoire et de contrôle des mouvements de population.

Ces trois régions ont vécu trois générations de mouvements insurrectionnels, les deux dernières ayant connu une gestion consensuelle (Pacte National du 11 avril 1992 et accord d'Alger du 04 juillet 2006). Malgré ces acquis et la mise en place par le Gouvernement, en mars 2007, d'un Programme Décennal de Développement des Régions du Nord, quatre formes d'insécurité y ont pris place et perdurent :

- le banditisme résiduel sous forme de braquages et d'enlèvements de véhicules ;
- les trafics de tous genres (drogue, alcool, tabac, armes à feu, etc.) qui constituent des sources de gains considérables pour leurs auteurs ;
- la présence des groupes armés sous formes de milices ou de groupuscules terroristes commanditant des enlèvements d'occidentaux ;
- les migrations clandestines à destination de l'Europe via le Maghreb.

Malgré un certain nombre d'initiatives de coopération régionale entre Etats riverains du Sahara, la problématique du contrôle de ces vastes étendues désertiques constitue la pierre

angulaire pour la survie des populations et la stabilité des Etats concernés. En février 2010, le Comité de défense de la Défense Nationale, qui est l'instance d'orientation opérationnelle en matière de défense et de sécurité, a validé les axes stratégiques de la politique nationale de lutte contre l'insécurité et le terrorisme dans le Nord du pays. Par décret n°10-381/PRM du 20 juillet 2010, un programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement 2010-2012 (PSPSDN) a été mis en place en vue de réaliser des infrastructures susceptibles de ramener la paix et d'assurer une sécurité durable dans le nord du Mali par :

- l'implantation ou la réhabilitation des infrastructures de l'Administration d'Etat en vue d'une couverture adéquate de la zone par les services déconcentrés de l'Etat ;
- la réalisation d'infrastructures socioéconomiques de base susceptibles de favoriser le retour et la fixation des populations déplacées ;
- la création ou l'extension d'infrastructures militaires et de sécurité au profit des personnes et de leurs biens.

Ce Programme, structuré en un Comité d'Orientation, un Comité de pilotage, une Cellule de coordination et un Comité interrégional de suivi, bénéficie d'un régime fiscal et douanier particulier. Il comporte cinq (05) composantes (sécurité, gouvernance, développement local, communication et gestion) et est articulé autour de onze (11) pôles sécurisés de développement et de gouvernance.

Huit axes stratégiques sous- tendent la mise en œuvre du PSPSDN :

- connaître le phénomène, prévenir, dissuader et intervenir ;
- assurer la présence et l'opérationnalisation de l'Administration publique ;
- encadrer, protéger et assister les populations ;
- désenclaver, contrôler sur les axes routiers ;
- coopérer avec d'autres pays et institutions internationales ;
- lutter contre la prolifération des armes légères ;
- lutter contre le trafic de drogue et la criminalité organisée ;
- coordonner, suivre et évaluer la stratégie de lutte contre le terrorisme.

Le PSPSDN n'a pas vocation de se substituer aux projets et programmes en cours dans le Nord du Mali. Il complète leurs actions dans un cadre d'urgence et avec pour objectif de réduire de manière significative, voire supprimer complètement, les causes de l'insécurité et du terrorisme dans le Nord du Mali par la mise en œuvre d'actions dans le cadre des cinq (05) composantes ci-dessus.

Son coût global est estimé à 31,9 milliards de francs CFA. Une partie du coût (37%) sera supportée par les ressources internes, le reste (63%) proviendra de ressources extérieures.

4.1.3. Les contextes sous-régional et régional :

Les problèmes de sécurité s'inscrivent dans un environnement à la fois interne et externe. Toute situation de crise affectant un pays voisin est susceptible d'avoir des répercussions non seulement sur la sécurité intérieure ou extérieure du Mali, mais sur celle de toute la sous-région, voire aux plans continental et international. Cette dimension est à prendre en compte dans notre vision stratégique de gestion des questions de sécurité.

4. 1.4. Justification

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, toutes les nations, ou presque, sont installées dans une société de risque, à des degrés divers, et sont confrontées à des perturbations de tous

ordres, des turbulences fortes, des menaces potentielles ou réelles aux effets parfois dramatiques, générant la peur, l'incertitude, l'angoisse. Il est évident que lorsque le sentiment d'insécurité prend certaines proportions, les citoyens perdent confiance et cèdent facilement à la panique.

Qualifié, traditionnellement d'îlot de tranquillité dans une zone en constante ébullition, le Mali fait néanmoins aujourd'hui face à des impératifs de sécurité auxquels il importe d'apporter des réponses appropriées. Toute politique de sécurité devrait, dans ces conditions, viser un triple objectif :

- améliorer la capacité de l'Etat à répondre aux attentes de la société en matière de sécurité ;
- impliquer l'ensemble des acteurs dans la gestion des questions de sécurité ;
- créer un climat de paix sociale et de stabilité propice au développement économique et social.

Compte tenu du lien direct entre paix, sécurité et développement, les actions prioritaires envisagées dans le CSLP II concernent :

- la prise en compte de la dimension paix-sécurité dans tous les projets et programmes de développement et dans les politiques sectorielles ;
- l'élaboration de la politique sectorielle de sécurité ;
- l'intégration de la thématique paix-sécurité dans les différentes interventions de la société civile.

Au regard de l'ampleur et de la diversité des problèmes de sécurité auxquels la Nation est de plus en plus confrontée, le ministère de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile a cru devoir engager un débat national sous l'appellation d' Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix les 21, 22 et 23 novembre 2005, l'objectif recherché étant d'associer toutes les composantes de la Nation à l'identification des problèmes et à la formulation de stratégies à même d'insuffler une dynamique nouvelle dans l'approche et le traitement des questions de sécurité.

4.2. Orientations

Il y a une vingtaine d'années encore, les questions de sécurité se réduisaient à la seule sécurité de l'Etat contre les agressions extérieures et contre les tentatives de déstabilisation à l'intérieur. Cette vision réductrice et dépassée en raison de la décrispation des relations internationales a conduit les Nations à privilégier la sécurité des individus eu égard aux conséquences dramatiques des conflits, à la multiplication des catastrophes et aux nombreux cas de violation des droits de l'homme par des régimes tyranniques. Dès 1994, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a focalisé le Rapport Mondial sur le Développement Humain autour du concept de sécurité humaine, autrement dit la sécurité à visage humain. La sécurité des individus a pris le pas sur celle des Etats. Cette définition restreinte s'ouvrira progressivement sur la satisfaction des besoins humains : sécurité alimentaire, environnementale, économique, sécurité de l'emploi, etc. La sécurité humaine au sens large épouse alors la célèbre formule « se délivrer de la peur et se prémunir contre le besoin ».

Dans les Etats fragiles ou en transition démocratique, la seule absence du danger ne peut sécuriser les individus ; l'aspiration à un minimum de vie décente est la condition sine qua non de l'existence lorsqu'un peuple est frappé par l'extrême pauvreté. Au Mali, l'ampleur et la complexité relative des questions actuelles de sécurité impose non seulement une nouvelle vision de la sécurité humaine au sens large, mais en même temps elles nécessitent une corrélation entre la sécurité humaine, les droits humains et le développement humain. Ce tryptique suppose une

perception claire du développement durable et impose de reconsidérer toute la stratégie qui la sous-tend : il n'y a pas de développement sans sécurité, pas plus qu'il ne saurait y avoir de sécurité sans développement.

Il s'agit en somme d'une véritable réforme du secteur de la sécurité avec comme toile de fond la soumission des forces de sécurité à l'autorité civile et le contrôle démocratique de leurs actions

Ce processus de réforme du secteur de la sécurité concerne aussi bien les forces de sécurité que les forces de défense. Les conclusions de la Conférence nationale de juillet 1991 et l'élaboration, en 1997, d'un document dit «code de conduite des forces armées et de sécurité», peuvent être considérées comme le point de départ de cette réforme.

4.3. Objectifs

L'objectif principal que vise la politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile est d'assurer la sécurité des personnes et des biens et la promotion de la paix sociale. Trois objectifs spécifiques concourent à la réalisation de cet objectif global :

- renforcer les capacités de l'Etat à répondre aux attentes de la société en matière de sécurité ;
- répondre aux exigences démocratiques et de bonne gouvernance à travers la participation de tous les acteurs et le contrôle démocratique
- créer un climat de paix et de stabilité propice au développement économique et social.

4.4. <u>Stratégies de mise en œuvre de la politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile</u>

La politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile est une politique publique de sécurité. Elle s'intègre dans la politique de sécurité nationale dont les grandes orientations sont définies par le Conseil Supérieur de la Défense Nationale présidée par le Président de la République. Elle tient compte, dans sa conception, des politiques publiques ayant une incidence sur la sécurité : politique nationale d'action environnementale, stratégie nationale de sécurité alimentaire, stratégie nationale de réduction de la pauvreté, politique nationale d'égalité entre les sexes, politique nationale de l'emploi, etc.

Neuf (09) priorités essentielles constituent les axes stratégiques de notre politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile :

- privilégier la prévention ;
- renforcer les capacités des forces ;
- renforcer les capacités nationales en prévention et gestion des catastrophes ;
- endiguer l'insécurité routière et l'insécurité fluviale ;
- asseoir les bases d'une police de proximité au profit des communautés urbaines ;
- renforcer la lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes ;
- mettre en place une gouvernance partagée de la sécurité ;
- consolider et renforcer la coopération bilatérale et multilatérale.
- adopter une stratégie de communication conséquente.

4.4.1: La prévention :

Dans le domaine de la lutte contre le crime qui a de plus en plus tendance à s'organiser et à s'internationaliser, l'occupation permanente du terrain et la mise en place d'une banque de données fiables permet de prévenir les situations dangereuses.

En cela, l'indice de sécurité d'un pays s'évalue plus en termes de situations dangereuses prévenues qu'en termes de nombre de malfaiteurs arrêtés ou d'opérations de rétablissement de l'ordre public réussies, l'objectif recherché étant d'éviter à la population d'être en proie à un sentiment d'insécurité et lui donner confiance aux forces de sécurité.

La prévention s'exercera essentiellement dans trois domaines :

- a) à travers la multiplication des mesures de police générale : patrouilles, descentes de police ;
- b) à travers le recueil et l'exploitation du renseignement sur les bandes organisées, les nids criminogènes, les modes opératoires, les alliances au sein de la population, etc.
- c) à travers les mesures d'éducation et de sensibilisation des populations face à l'insécurité en général et aux risques de catastrophes en particulier.

4.4.2. Le renforcement des capacités des forces

En raison de l'immensité du territoire national, de l'ouverture de notre pays sur sept (7) autres, avec des frontières poreuses, en raison aussi de la proximité de foyers de tension dans certains pays voisins, des flux migratoires particulièrement importants, de la crise de l'emploi et de l'exode massif des jeunes vers les villes, l'étendue et la complexité des problèmes de sécurité font nécessairement appel à d'énormes moyens si l'on considère par ailleurs les exigences de l'Etat de droit. Pour un pays aux ressources limitées, le réalisme commande de concevoir une politique adaptée aux moyens dont nous disposons.

Cela se traduit par :

- une implantation rationnelle des unités en fonction de l'importance des menaces ;
- un emploi combiné des forces de sécurité dans le but d'une utilisation rationnelle des moyens humains, matériels et financiers ;
- la priorité accordée au renforcement des capacités des structures existantes au lieu d'une prolifération anarchique de structures non fonctionnelles ;
- la valorisation des ressources humaines, notamment par un système de recrutement et de formation adapté à nos objectifs essentiels de sécurité; cette politique se traduit par la conception et la mise en œuvre de plans de recrutement et de plans de formation tenant compte des capacités financières de l'Etat;
- l'application du système de bonne gouvernance par le renforcement du contrôle de performance à travers les impératifs d'économie, d'efficacité et d'efficience ;
- le renforcement du contrôle interne et la mise en place d'un système de reconnaissance du mérite.

4.4.3. <u>Le renforcement des capacités nationales en prévention et gestion des</u> catastrophes :

L'ampleur des risques liés aux catastrophes (sécheresse, inondations, invasions acridiennes, incendies, etc.) amène désormais les pouvoirs publics, singulièrement le ministère chargé de la protection civile, à inscrire leur gestion dans les actions prioritaires.

Il s'agit d'une question transversale impliquant une pluralité de compétences.

La stratégie, à ce niveau, consiste à privilégier l'éducation, la formation, l'information et la sensibilisation de groupes cibles, notamment les décideurs (aux niveaux national et local), les organisations de la société civile, les couches les plus vulnérables (milieux extrêmement pauvres, femmes, enfants).

En rapport avec les départements techniques chargés des questions d'environnement, de santé, d'éducation et de climatologie, et les organisations de la société civile œuvrant dans le domaine de la sécurité civile, il s'agira de mettre en place une stratégie nationale de prévention et de gestion des catastrophes et son plan d'actions. Dans le domaine de la gestion proprement dite des sinistres, calamités et catastrophes, une plate-forme nationale de coordination doit également être mise en place.

4.4.4. La lutte contre l'insécurité routière et fluviale

Il ne fait pas de doute que les nombreuses pertes en vies humaines engendrées ces dernières années par les accidents de la circulation routière et les chavirements d'embarcations interpellent au premier chef le personnel chargé de la surveillance des axes routiers et des voies navigables.

La stratégie, à ce niveau, s'intègre dans la politique nationale de lutte contre l'insécurité routière, laquelle constitue l'une des grandes priorités du présent mandat du Président de la République.

Un certain nombre de pistes de solution ont été dégagées. Leur réussite est subordonnée à un changement de comportement des usagers de la route, notamment au niveau des couches jeunes de la population. Pour ce faire, l'application rigoureuse mais intelligente de la loi constitue le dernier rempart contre le désordre lorsque les actions de sensibilisation n'auront pas produit l'effet escompté. S'agissant de l'insécurité liée à la navigation fluviale, des campagnes de sensibilisation sont à mener sur le respect des règles élémentaires de comportement, notamment en matière de surcharge, de feux de signalisation, d'observation des consignes relatives aux prévisions météorologiques et de transport mixte de personnes et d'animaux.

4.4.5. La mise en place de la police de proximité

La sécurité est avant tout une mission de service public de proximité. Cela signifie que la satisfaction des besoins de sécurité suppose la présence constante et apparente des agents de sécurité le plus près possible des populations et l'institution d'un partenariat quotidien avec elles. Il s'agit donc d'améliorer le service public de la sécurité en l'intégrant davantage à son environnement social pour une meilleure réussite de la prévention.

L'analyse du maillage actuel du territoire par les forces de sécurité intérieure et de protection civile conduit à la nécessité d'une réadaptation des dispositifs au regard de la pluralité des menaces. Ce réaménagement concerne à la fois l'implantation rationnelle des unités à travers le territoire et la distribution des effectifs entre les unités. La correction de ces déséquilibres permet de disposer de forces prêtes à intervenir en tout temps et en tout lieu. Cette correction doit cependant être doublée d'une autre exigence liée à la mise en œuvre de la décentralisation : la création des polices municipales. Bien que relevant de la compétence du département chargé de la mise en œuvre de la décentralisation, les polices municipales constituent un complément naturel de l'action des forces de sécurité.

4.4.6. Le renforcement de la lutte contre le terrorisme

Le terrorisme est l'emploi délibéré de la violence à des fins politiques, idéologiques, ou religieuses de manière à ce que leur retentissement psychologique (terreur et peur) dépasse largement le cercle des victimes directes pour frapper massivement l'opinion publique. Les Etats riverains de la bande saharo-sahélienne sont aujourd'hui, pour la plupart, en proie à des actes terroristes d'origine islamiste.

Dans le cas particulier du Mali, la position géographique du pays, l'étendue et la porosité de ses frontières, l'existence d'un septentrion quasi désertique très peu couvert par les forces de sécurité constituent des atouts pour les bandes armées qui y trouvent un refuge sûr.

En raison de l'ampleur du phénomène, de son caractère transnational et de la nécessité de la solidarité internationale, le Mali a souscrit à plusieurs instruments internationaux dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (voir annexe).

Bien que la Constitution du Mali stipule que les traités et accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés ont une autorité supérieure à celle des lois internes sous réserve de leur application par l'autre partie, le Mali a jugé nécessaire de légiférer en la matière :

- loi portant répression du terrorisme ;
- loi portant répression du financement du terrorisme ;
- loi portant répression de la prise d'otage.

En outre, un comité interministériel de coordination de la lutte contre le terrorisme est en voie d'être mis en place.

4.4.7. La mise en place de la gouvernance partagée de la sécurité

L'Etat a la responsabilité principale en matière de sécurité. Il n'en est cependant pas le seul acteur ; il lui revient donc de veiller :

- d'abord à ce que les autres acteurs de la sécurité, notamment les municipalités et les professions privées de sécurité, exercent leurs fonctions dans un cadre clair de complémentarité ;
- ensuite à ce que les différentes réglementations en vigueur incluent la dimension sécurité partout où elles portent sur un autre sujet que la sécurité elle-même, les problèmes de sécurité étant la plupart du temps la conséquence de situations mal gérées à d'autres niveaux.

La nouvelle vision, basée sur l'anticipation, consistera à aider à la résolution des différentes situations pour qu'elles ne se transforment pas en questions d'insécurité. Il s'agit de mettre progressivement en place les structures de gestion stratégique impliquant l'essentiel des composantes de la nation. Ces structures sont purement consultatives. Des textes législatifs ou réglementaires consacreront leur création, leurs attributions, leur organisation et leurs modalités de fonctionnement. Elles seront implantées à quatre niveaux : national, régional, local et communal.

La gouvernance partagée de la sécurité suppose en même temps une clarification et une coordination des responsabilités à tous les niveaux dans la gestion des questions de sécurité. Une place de choix sera accordée aux organisations de la société civile œuvrant dans les domaines de la paix, de la sécurité et des droits humains. Des partenariats continueront d'être mis en place avec divers acteurs, tant aux niveaux national qu'international.

Au demeurant, la dimension genre sera prise en compte dans les politiques de recrutement, d'avancement et de formation. Le genre renvoie aux rôles et rapports, aux traits de personnalité, aux attitudes, comportements et valeurs que la société attribue aux hommes et aux femmes. La stratégie de prise en compte de la problématique du genre consiste à donner un rôle important et à renforcer les capacités individuelles et collectives des femmes en matière de sécurité. Cette stratégie sera mise en œuvre sur quatre plans :

- le renforcement institutionnel pour une meilleure participation des femmes au processus d'organisation, de structuration et de planification des questions de sécurité ;
 - l'éducation et la culture pour faire évoluer les attitudes et les comportements ;
- la communication en vue de sensibiliser l'opinion publique aux rôles et problèmes de sécurité posés aux femmes et mobiliser encore plus leurs énergies et leurs compétences ;
- le renforcement des compétences des femmes en uniforme et la formation en genre pour les décideurs et les exécutants du secteur de la sécurité.

4.4.8. La consolidation et le renforcement de la coopération bilatérale et multilatérale

Le phénomène criminel revêt à la fois le caractère d'une criminalité transnationale et transfrontalière. Les bandes criminelles ont progressivement abandonné le système de la sédentarisation pour mieux échapper aux recherches. Elles deviennent itinérantes, avec de grandes facilités de déplacement. Pour y faire face, l'action conjuguée des Etats est nécessaire. C'est ce qui explique que le Mali a mis en avant la coopération inter-Etats à travers les échanges d'informations et l'élaboration de stratégies convergentes.

Le Mali fait partie de plusieurs organisations sous-régionales et internationales œuvrant à la coordination des efforts en matière de prévention et de gestion du phénomène criminel. Cette synergie doit se manifester aussi bien aux plans bilatéral que multilatéral, notamment à travers les grandes commissions mixtes de coopération, les comités bilatéraux frontaliers, les commissions mixtes de sécurité et la présence de plus en plus marquée des éléments des forces de sécurité dans les instances de décision des organisations internationales œuvrant dans ce domaine.

Parallèlement, la coopération entre les Etats de la bande sahélo-saharienne pour la sécurité et le développement s'impose désormais comme une nécessité incontournable.

4.4.9. La stratégie de communication

Quelle que soit l'envergure des actions entreprises en matière de sécurité, celles-ci ne pourront être viables que lorsque les populations qu'elles visent en auront compris le but et la portée. Un véritable travail de sensibilisation et d'éducation est à faire dans ce domaine. L'on utilisera tous les supports médiatiques permettant d'atteindre la conscience collective. Une stratégie de communication s'incorporant dans la communication gouvernementale et un plan de communication permettront une meilleure visibilité des choix stratégiques contenus dans la politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile.

4.5. Mécanisme de coordination et de suivi

Il sera assuré par des instances consultatives regroupant les représentants des différents segments de la société.

- a) <u>au niveau national</u> : le Conseil supérieur de la Défense et le Comité de défense de la Défense Nationale.
- Le Conseil supérieur de la Défense nationale est l'instance suprême dans la stratégie de gestion des questions de sécurité intérieure et de protection civile. Placé sous l'autorité du Président de la République, il assure une fonction d'orientation nationale en matière de sécurité intérieure et de protection civile.
 - b) <u>au niveau des régions et du district de Bamako</u>: les conseils régionaux de sécurité intérieure et de protection civile.

Ces conseils seront placés sous l'autorité des Gouverneurs des régions et du district de Bamako. Ils réuniront autour de ceux-ci les principaux responsables des services régionaux impliqués dans la gestion des questions de sécurité intérieure et de protection civile, ainsi que des représentants des assemblées régionales, des organisations de la société civile, des organisations socioprofessionnelles et des leaders traditionnels.

c) <u>au niveau des cercles</u> : les conseils de sécurité intérieure et de protection civile de cercle.

Ils seront pilotés par les préfets de cercle. Ils réuniront autour de ceux-ci les principaux responsables des services subrégionaux impliqués dans la gestion des questions de sécurité intérieure et de protection civile, ainsi que des représentants du Conseil de cercle, des organisations de la société civile, des organisations socioprofessionnelles et des leaders religieux locaux. A l'intérieur d'un même cercle, des conseils locaux seront créés et placés sous l'autorité des sous-préfets.

c) <u>Au niveau des communes</u> : les conseils communaux de sécurité intérieure et de protection civile.

Les conseils communaux de sécurité intérieure et de civile, placés auprès des maires, réuniront autour de ceux-ci les principaux responsables des services communaux impliqués dans la gestion des questions de sécurité, ainsi que des représentants du Conseil municipal, des organisations de la société civile, des organisations socioprofessionnelles des différentes couches de la population et des leaders religieux traditionnels. La composition de chaque instance consultative sera déterminée par voie réglementaire.

PROBLEMATIQUE SECURITAIRE ET GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE DE LA SECURITE AU MALI

Zeïni MOULAYE, Docteur en Science Politique, Spécialité Relation Internationales

Introduction

Ces vingt dernières années, le concept de sécurité a pris de l'envol et s'est fait inviter partout où il est question d'instauration d'un climat de sérénité, de consolidation de la paix, de raffermissement de la cohésion sociale, de renforcement de la démocratie et même promotion du développement.

Nous vivons, en effet, dans un monde de plus en plus menacé et imprévisible. En outre, depuis les attentats contre le World Trade Center de New York, les attentats contre la gare de Madrid, le 11 mars 2004 et le métro de Londres, les 7 et 21 juillet 2005 et, conséquemment, la guerre déclenchée par l'Occident contre les réseaux terroristes, la sécurité a pris une place spéciale dans les Relations Internationales.

Chaque jour qui passe apporte son lot de nouvelles menaces. Ces périls, qui sont autant de défis, n'épargnent ni les individus ni les communautés ni les États ni même la communauté internationale. Ils ont pour noms : insécurité urbaine et périurbaine, accumulation pléthorique et prolifération anarchique des armes légères et de petit calibre, fréquence et intensité des conflits armés, criminalité transfrontalière et transnationale, instabilité politique, précarité économique, violations des doits humains, etc.

Longtemps perçue dans l'Afrique profonde comme un facteur de prévention de la peur, de la souffrance et de la mort, la sécurité est aujourd'hui un levier de délivrance de la peur (dimension psychologique) mais aussi du besoin (dimension développementale). Elle demeure surtout un droit imprescriptible de la personne humaine (dimension juridique) et cela est inscrit dans les conventions internationales ainsi que dans les constitutions des États. C'est souvent le premier des droits, après le droit à la vie. Mais le droit à la sécurité est de plus en plus malmené, bafoué, remis en cause et parfois même nié sous presque tous les cieux.

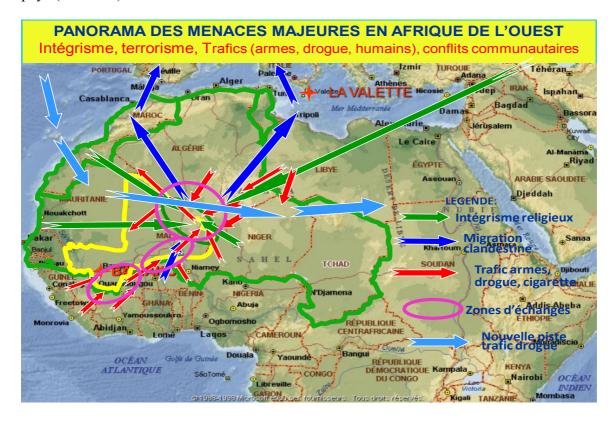
L'ampleur des défis sécuritaires actuels et les perspectives qui se dessinent laissent entrevoir de nouveaux horizons dont le plus pertinent, au regard de la mondialisation, paraît être une nouvelle ère de sécurité à fonder sur un cadre normatif international, lui-même bâti sur des normes régionales, voire nationales et locales, qui permettraient d'évoluer vers une situation globale d'amélioration de la sécurité dans le monde.

En attendant d'ouvrir ce vaste champ de vision, nous allons passer succinctement en revue les défis sécuritaires en Afrique de l'Ouest, au Mali en particulier, les enjeux de la sécurité et les perspectives de gouvernance du secteur de la sécurité à la lumière du processus démocratique engagé dans nos pays depuis une vingtaine d'années.

I. LES DÉFIS SÉCURITAIRES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET AU MALI EN PARTCULIER³³.

Le paysage sécuritaire de l'Afrique de l'Ouest de ces dernières années a été dominé par la récurrence des conflits armés. La multiplication et la persistance des foyers de tension et des zones de conflits et, parallèlement le délitement de l'autorité de l'État, ont fait monter l'insécurité et la criminalité organisée. Au milieu des années 1990, l'Afrique de l'Ouest figurait parmi les zones les plus pauvres et les plus instables au monde.

Pendant les deux dernières décennies, le Liberia et la Sierra Leone ont été entraînés dans des guerres civiles, la Guinée Bissau a fait l'expérience d'un bref conflit interne vers la fin des années 90 suivi d'un coup d'État, des rébellions touareg ont secoué le Mali et le Niger (1990-1996) et les séparatistes de la Casamance, au Sénégal, poursuivent depuis près de vingt ans leur combat contre le pouvoir central, pour l'autonomie voire l'indépendance de leur région. Certes des progrès substantiels ont été enregistrés dans la consolidation de la paix en Sierra Leone et au Liberia, mais la Côte d'Ivoire est divisée en deux depuis le 19 septembre 2002. La Guinée souffre du poids de la situation dans le voisinage (Liberia, Sierra Leone, Côte d'Ivoire) qui fragilise la situation intérieure et représente une sérieuse menace à la stabilité et à la sécurité du pays. Les flux migratoires en provenance des pays voisins pourraient même contribuer à en faire une prochaine victime des seigneurs de guerre. Le géant Nigérian connaît des soubresauts à la fois dans le Nord (affrontements interconfessionnels et dans le Sud du pays (rébellion).



_

³³ Pour les sources des chiffres et statistiques contenus dans cette communication, se référer à : Zeïni Moulaye, *Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali*, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, décembre 2005, 97 pages. Voir (ouvrage collectif sous la direction de Zeïni Moulaye) : *Société civile et gouvernance de la sécurité au* Mali, Bamako, Éditions Coopération Technique Belge, 2008, 98 pages.

Quant à la prolifération anarchique des armes légères, elle constitue une grave menace à la stabilité des États, à la paix sociale, à la sécurité humaine et au développement de toute la sous-région. Elle nourrit les trafics en tout genre et les multiples conflits intercommunautaires. Elle alimente la recrudescence de l'insécurité : vols, braquages, enlèvements de véhicules, attaques à main armée, violences physiques, viols, meurtres, grand banditisme urbain et périurbain, criminalité organisée transfrontalière et transnationale, etc.

Ce disant, en Afrique de l'Ouest et au Mali en particulier, les principales sources d'insécurité, qui sont autant de défis sécuritaires, se résument aux suivantes :

- Le banditisme urbain et périurbain ;
- Les conflits intra et intercommunautaires (découlant souvent des litiges fonciers, de la rareté des ressources naturelles, des déséquilibres environnementaux, etc.);
- Les conflits relationnels, notamment entre droit coutumier et droit dit « positif » ;
- Les conflits religieux (déviations, intégrisme et montée de l'intolérance religieuse);
- Les crises sociales (revendications catégorielles : école, syndicats et autres corporations) ;
- La délinquance économique et financière (faux monnayage, blanchiment d'argent, trafic illicite d'œuvres d'art, confection faux billets et faux documents, cybercriminalité etc.);
- L'accumulation pléthorique et la prolifération des armes légères et de petit calibre ;
- Les conflits armés (guerres claniques, guerres tribales, conflits communautaires, rébellions, guerres civiles) et leur flux migratoire, trafics en tout genre, utilisation de territoires voisins comme arrière base;
- Les épidémies et les pandémies (choléra, fièvre jaune, méningite, paludisme, VIH Sida) :
- L'insécurité routière, ferroviaire, marine, fluviale et aérienne ;
- Les catastrophes naturelles (inondation, pollution, réchauffement de la planète, sécheresse, désertification, crise alimentaire, famine);
- La criminalité transfrontalière et transnationale (trafic de drogue, d'armes, d'êtres humains, terrorisme), etc.

Ces facteurs d'insécurité ont des causes profondes et des conséquences désastreuses sur la personne humaine et sur le développement de nos pays.

1.1.Les causes de l'insécurité

Les causes de l'insécurité sont nombreuses et variées. Outre la frustration, l'ignorance et la misère, on peut citer au niveau des États, une dette publique asphyxiante, la rage de conquête ou de conservation du pouvoir qui tue la créativité et la dynamique interne. Il y a aussi une féroce compétition pour l'accès aux ressources naturelles et, dans le même temps, l'absence d'opportunités économiques pour mettre en valeurs, sur le continent, les énormes richesses naturelles. Ajoutons à cela un chômage endémique qui fait que des milliers, voire des millions de jeunes sont réduits à la misère et pratiquement obligés, pour se faire valoir, de tomber dans la révolte, la délinquance et la violence, quand ce n'est pas dans la nasse des terroristes et autres seigneurs de guerre.

D'autres aspects, indignes à nos yeux, les velléités de domination par la force et d'imposition de la pensée unique en dépit du bon sens et parfois même de l'opposition de la communauté internationale (cas de l'invasion de l'Irak). Il y a, enfin, l'exploitation effrénée, et parfois éhontée, des ressources naturelles (particulièrement dans les pays en crise ou dont le contrôle

étatique est dérisoire). Il y a enfin l'insolence et l'égoïsme des pays nantis. En effet, nombre d'experts s'accordent à penser qu'il suffirait d'investir judicieusement 150 milliards de dollars par an pendant 20 ans dans le tiers-monde (seulement 25 milliards pour l'Afrique), soit un millième de la richesse mondiale, pour vaincre le sous-développement dans le monde. Mais à cela les pays riches se refusent. À l'exception notoire des pays nordiques, ils peinent tous à honorer l'engagement pris il y a trente cinq ans de consacrer 0,7% de leur PIB à l'aide publique au développement. Pour l'instant, l'aide publique au développement connaît depuis plusieurs années une chute libre. En 2005, elle oscillait autour de 78 milliards de dollars américains.

Mais il n'y a pas que l'extérieur qui soit en cause. L'Afrique souffre, en son sein, d'une malgouvernance caractérisée notamment par :

- Des politiques souvent contre-productives (sans vision et sans participation populaire ni contrôle démocratique)
- L'imposition à la tête des institutions et autres structures de l'État d'hommes de paille, peu compétents et peu représentatifs, le plus souvent au service d'intérêts personnels et/ou étrangers ;
- Une pléthore de fonctionnaires, plutôt carriéristes que cadres, dirigeants certes mais peu responsables ;
- Des systèmes bureaucratiques corrompus et peu performants ;
- La prolifération d'affairistes (et non d'hommes d'affaires) attirés par l'appât du gain facile et rapide, tournant souvent autour du pouvoir et, parfois, le prenant en otage ;
- La baisse vertigineuse du niveau d'éducation, de bien-être et de vie ;
- La corruption, la prévarication, le népotisme et l'impunité, etc.

1.2.Les conséquences de l'insécurité

Naturellement ces facteurs d'insécurité engendrent des conséquences sur la vie politique, économique, sociale, culturelle, démocratique, humanitaire, écologique et psychologique. Des conséquences parfois incommensurables. Citons quelques-unes :

- L'accroissement des violations des droits de la personne et des souffrances humaines ;
- La crise voire la déliguescence de l'autorité de l'État ;
- L'émergence de seigneurs de guerre (groupes armés non étatiques) ;
- La déstabilisation des institutions républicaines et démocratiques ;
- La fragilisation des efforts de construction démocratique ;
- L'appauvrissement structurel des États et la paupérisation des populations ;
- L'anéantissement des efforts de développement politique, économique, social et culturel, etc.

C'est dire combien la sécurité humaine est plus que jamais d'actualité en Afrique de l'Ouest.

II. LES RAPPORTS DE LA SÉCURITÉ ET DU DÉVELOPPEMENT

À l'évidence, il existe un rapport entre la sécurité et le développement mais le dire ne l'explique pas. Ce serait trop simpliste. Il faut chercher à établir des liens importants d'interdépendance entre ces deux concepts dans la pratique. Pour ce faire, nous avons décidé d'aborder de façon pratique la question et de l'illustrer par l'exemple. Ce faisant, il y a lieu de faire une nette distinction entre la nature et les effets dans cette interaction parce que certains effets sont directs (la stabilité politique par exemple ou le flux d'investissements directs) et

d'autres indirects (la qualité des institutions et des textes qui les régissent, l'efficacité de la gestion gouvernementale et de la gouvernance globale), d'autres encore sont forts ou faibles, immédiats ou déphasés.

Dans tous les cas de figure, une chose demeure sûre : les pays offrant la meilleure sécurité sont toujours plus attrayants pour les investisseurs. Les citoyens dont la liberté est garantie par une bonne sécurité sont plus aptes à entreprendre et plus prompts à participer activement et massivement à la vie politique, économique, sociale et culturelle. La stabilité politique induite par une bonne sécurité stimule les investissements internes et externes, quel que soit le régime politique.

Par ailleurs, un pays bénéficiant d'une gouvernance démocratique connaît souvent une croissance beaucoup plus rapide que les autres et un développement plus durable. Il convient, toutefois, de souligner que si la démocratie n'est pas une condition préalable à la croissance économique (le Chili de Pinochet et les Dragons du Sud-Est asiatique en ont donné la preuve), l'absence de démocratie peut limiter considérablement les possibilités de développement, surtout si la situation se traduit par une instabilité politique, l'ébranlement de l'état de droit et la corruption.

Cela dit, voyons quelques exemples où les facteurs d'insécurité compromettent dangereusement le développement en Afrique de l'Ouest, au Mali en particulier.

Exemple 1. LA PROLIFÉRATION DES ARMES LÉGÈRES : un impact négatif sur la sécurité humaine et le développement.

On le sait, la seconde moitié du $20^{\rm ème}$ siècle a enregistré une course effrénée aux armements. En la matière, si des efforts réels ont été fournis par les grandes puissances pour maîtriser les armes stratégiques, notamment les armes nucléaires, par des traités internationaux de réduction puis d'interdiction, il n'en a pas été de même dans le domaine des armes conventionnelles, notamment des armes légères et de petit calibre. Pendant toute la période de la guerre froide et surtout après l'effondrement du bloc soviétique, le continent africain a été envahi par des armes de toutes marques et de tous calibres, le plus souvent vendues à crédit par les anciens pays de l'Est à des prix défiant toute concurrence, à des régimes friands de redorer le blason de leurs armées par de nouveaux matériels. Depuis, l'accumulation pléthorique et la prolifération anarchique des armes légères constituent une grave menace à la stabilité des États africains, à la paix sociale, à la sécurité humaine et au développement.

Au milieu des années 1990, la situation sécuritaire était si critique sur le continent africain que le Conseil de sécurité de l'ONU y consacrait 50 à 60 % de son temps. La paix et la sécurité internationales étaient si menacées, les effets destructeurs des conflits armés sur l'espèce humaine si préoccupants, que le Secrétaire Général des Nations Unies, le Dr Boutros Boutros-Ghali, a consacré, en 1994, un agenda spécial pour appeler l'ensemble de la communauté internationale à ouvrir une nouvelle ère de paix et sécurité fondée sur le micro-désarmement. Il a notamment fait procéder à une évaluation exhaustive de la situation en Afrique de l'Ouest. Son successeur Kofi Annan a également réservé un agenda spécial dédié à la prolifération des armes légères. Il a convoqué, en juillet 2001, une conférence internationale au siège de l'ONU, à New York, au cours de laquelle il a lancé un vibrant appel au contrôle effectif de ces « armes de destruction massive » que sont les armes légères, notamment par dispositions législatives et réglementaires.

Malgré tout, en 2004 encore plus de 640 millions d'armes légères circulaient dans le monde, hors du contrôle des États dont 30 millions en Afrique (8 millions en Afrique de l'Ouest).

Ces dernières années, ces armes ont occasionné à travers divers conflits sur le continent africain des millions de tués, de handicapés, de déplacés et de sans abri. Des milliers de mercenaires en ont profité pour vendre leurs services sur divers fronts armés. Aujourd'hui encore, les armes légères continuent à alimenter et à exacerber une instabilité politique grandissante, un banditisme urbain et périurbain croissante, des conflits armés de plus en plus violents, une criminalité transfrontalière montante, un fanatisme religieux rampant, un terrorisme international glissant vers l'Afrique subsaharienne et se régénérant au contact de la misère.

À propos du terrorisme, un Chef d'État de l'Afrique de l'Ouest soulignait en 2004 que « la cause du terrorisme, c'est avant tout la frustration de la majorité des habitants de cette planète. La mondialisation et en particulier le développement fulgurant des moyens de communication ont, en quelque sorte, rendu insupportables la pauvreté et l'ignorance en étalant au grand jour le terrible écart qui existe entre les pays riches et les pays pauvres... C'est dans cette frustration de base que plongent les racines du terrorisme. Les masses frustrées et ignorantes constituent des proies faciles pour les seigneurs de guerre, les entrepreneurs du crime et les fanatiques... ³⁴ ».

Exemple 2: LA FUITE DES CERVEAUX: un facteur d'appauvrissement du continent.

La fuite des cerveaux qui peut être considéré, selon les conditions de la fuite, comme une cause ou un effet d'un problème sécuritaire, est un facteur d'appauvrissement du continent africain. Des études de l'UNESCO ont en effet révélé que depuis le début des indépendances africaines, plus d'un million d'intellectuels ont quitté le continent pour d'autres horizons : entre 1960 et 1975, 27.000 jeunes cadres africains ont émigré vers d'autres continents. Ils étaient 40.000 par an entre 1975 et 1984 et depuis 1990, malgré les multiples restrictions administratives à travers le monde entier, plus de 20.000 intellectuels africains s'exilent chaque année. Cet exil n'est pas sans conséquences sur le développement du continent. Ainsi a-t-on l'habitude de dire qu'il y a plus de médecins béninois dans la banlieue parisienne que sur l'ensemble du territoire béninois. Pour compenser le manque d'effectif qualifié engendré, entre autres, par cette fuite des cerveaux, l'Afrique consacre plus de quatre (4) milliards de dollars par an à l'emploi de 100.000 expatriés.

Cela dit, alors même que le continent souffre du manque crucial de ressources humaines qualifiées et que certains experts pensent que le couple recherche-développement est l'un des défis de ce siècle naissant, l'Afrique bénéficie de moins de 1% des dépenses mondiales consacrées à la recherche scientifique et au développement des ressources humaines. En outre, le système éducatif est en déconfiture, le niveau intellectuel en baisse et les sortants des universités africaines sont peu compétitifs sur le marché mondial du savoir et du travail. Ce qui fait dire à un intellectuel malien, dans un article de presse : « aujourd'hui plus que jamais, les questions éducatives interpellent fortement les consciences collectives. La plus grande injustice au monde est de continuer à maintenir, hors de toute possibilité d'éducation, l'écrasante majorité des enfants en âge de scolarisation³⁵. »

_

³⁴ Discours du président mauritanien Moawiya Ould Sid Ahmed Taya à la conférence de Madrid sur le terrorisme, mars 2004.

³⁵ Issa N'Diaye, « *Du moindre mal au mal absolu »,* INFO-MATIN N° 2161 du lundi 30 avril 2007.

Exemple 3. LE VIH-SIDA: un fossoyeur du développement humain en Afrique.

C'est sur le continent africain, plus que partout ailleurs, que cette pernicieuse maladie est particulièrement ravageuse pour l'espèce humaine et destructrice pour les fondements du développement. En effet, une vieille tradition à la vie dure, propre à l'anthropologie sociale et culturelle africaine, spécialement dans les campagnes, veut que multiplier les enfants rime avec une main d'œuvre nombreuse, une puissante force de travail et donc des récoltes abondantes. Cela contribue naturellement à l'enrichissement de la famille, voire du village. L'abondance de récoltes ou d'autres formes de richesses s'accompagne généralement, pour les individus comme pour les villages, d'une solidarité plus marquée. On vient en aide aux proches parents, à ceux dont les cultures n'ont pas réussi, ceux qui n'ont pu cultiver et même aux villages voisins ayant rencontré des difficultés au cours d'une saison.

Il se trouve que le Sida frappe précisément dans la tranche d'âge constituée par cette force de travail sur laquelle reposent tous les espoirs de la famille africaine pour une bonne semence, une bonne culture, une récolte abondante. Ainsi, en décimant la jeunesse des campagnes, la maladie diminue du coup les bras valides, érode les richesses familiales, provoque de l'insécurité alimentaire et de la famine. Ce faisant, elle accroît le dénuement, brise la chaîne traditionnelle de solidarité africaine (une valeur sociétale cardinale) et met en lambeaux le tissu social. Sérieuse menace à la sécurité humaine, le Sida est, sur le continent africain, une terrible arme de déshumanisation, d'extermination et d'aggravation de la pauvreté et du sous-développement.

Voilà des situations qui démontrent les liens intimes entre la sécurité et le développement, l'insécurité et le sous-développement. Voilà aussi des situations humainement insupportables, moralement inacceptables et politiquement dangereuses. Faut-il se résoudre à cette fatalité? Assurément non. Que faire alors? Il faut opposer à la fatalité la résistance à la fatalité. C'est une nécessité de l'heure et une assurance pour l'avenir. Il faut inverser la tendance sécuritaire actuelle en faisant appel à une nouvelle forme de gouvernance du secteur de la sécurité dans l'espace CEDEAO et au Mali en particulier. Mais quelle nouvelle forme de gouvernance du secteur de la sécurité?

III. QUELLE GOUVERNANCE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST ET LE MALI DE DEMAIN ?

Les citoyens de la communauté ouest-africaine se posent de plus en plus de questions au sujet de leur sécurité : Comment se défendre contre toutes les menaces intérieures et extérieures ? Comment protéger les citoyens et leurs biens ? Comment préserver la souveraineté nationale ? Comment concilier la sécurité et la démocratie ? L'intégration du secteur de la sécurité à la gouvernance démocratique globale pour plus de visibilité, plus de transparence, plus de participation populaire et de contrôle démocratique, plus d'efficacité est-elle un enjeu du processus démocratique en cours?

Voilà autant de questions qui incitent à ouvrir un débat démocratique sur la politique sécuritaire en Afrique de l'Ouest, au Mali en particulier, et à envisager une nouvelle gouvernance de la sécurité qui viendrait consolider le processus démocratique et le développement durable de la sous-région. Cela exige de :

- Procéder à un diagnostic approfondi du système sécuritaire pour déceler les véritables racines du mal, les défaillances et dysfonctionnements, en rapport avec la faiblesse des moyens et le délitement de l'autorité de l'État;
- Analyser en profondeur le système de gestion sécuritaire tel qu'il est conduit par les gouvernements et de combler les déficits de communication en matière de sécurité ainsi que l'absence de politique harmonisée d'éducation à la culture de la paix et aux droits humains;
- Mettre en place de nouveaux mécanismes de sécurité, démocratiser, adapter et renforcer l'existant, réformer le secteur de la sécurité et responsabiliser davantage l'ensemble des acteurs du secteur de la sécurité.

3.1. Les enjeux de la gouvernance démocratique de la sécurité.

Les enjeux de la sécurité sont de quatre ordres :

- Le premier est l'enjeu de la paix sociale et sécurité humaine. La paix sociale et la sécurité des individus sont deux dimensions fondamentales du développement. La paix est cruciale pour l'harmonie sociale et l'unité nationale. La sécurité humaine est garante de l'intégrité physique des individus et du respect de la dignité humaine ;
- Le deuxième est l'enjeu de la démocratie. La gouvernance démocratique de la sécurité devrait garantir l'éclosion de la diversité et des particularismes. Elle devrait assurer la pluralité politique et l'épanouissement démocratique. Elle devrait permettre de réunir les conditions sereines de participation massive, directe et responsable, des citoyens au processus démocratique;
- Le troisième est l'enjeu de la décentralisation. La gouvernance démocratique de la sécurité devrait permettre la création de services de sécurités adaptées aux réalités du Mali des profondeurs. Elle devrait offrir aux populations à la base l'occasion d'accéder directement à des services sécurité de proximité. Elle devrait renforcer l'autorité des maires (en charge du bon ordre et de la tranquillité citoyens dans les communes) autant que celle de l'État, notamment par présence physique et dissuasive d'Agents de sécurité en uniforme ;
- Le quatrième est l'enjeu du développement. La gouvernance démocratique de la sécurité devrait stimuler la création d'un climat serein propice aux investissements internes et externes, à la promotion des entreprises et à la création de richesses et d'emplois, favoriser la participation active et productive de l'ensemble des citoyens au développement économique et social. Elle devrait aussi inciter au partage judicieux des rôles et des responsabilités entre tous les acteurs du secteur de la sécurité qui sont aussi les acteurs du développement (pouvoirs publics, administration générale, secteur privé, société politique, société civile, collectivités locales, communautés, partenaires techniques et financiers).

Cette gouvernance démocratique de la sécurité, qui ne peut s'opérer qu'à travers une réforme du secteur de la sécurité, le Mali en a immensément besoin. Les progrès en matière économique, sociale, culturelle et démocratique en dépendent. Mais comment la faire ?

3.2. La gouvernance démocratique de la sécurité.

Le salut pour l'Afrique réside, sans aucun doute, dans l'engagement pour bâtir un nouveau monde sécuritaire : un monde pacifique, extirpé sa pauvreté criante, de la haine, du désespoir et de la destruction, un monde respectueux de la dignité humaine, un monde attaché aux valeurs universelles de la démocratie, un monde où la sécurité deviendrait un coût du développement et le développement une dimension fondamentale de la sécurité. Un monde fondé sur une nouvelle gouvernance de la sécurité : « La gouvernance démocratique de la sécurité ».

La gouvernance démocratique de la sécurité consiste à placer l'homme au cœur de la sécurité, à lier le développement à la sécurité et à faire de la sécurité non pas un facteur contingent mais un moteur du développement. Elle exige d'intégrer le secteur de la sécurité à la gouvernance démocratique globale et de développer concomitamment deux formes de sécurité : la sécurité nationale, nécessaire mais pas suffisante, pour assurer la sécurité des personnes et des biens et la sécurité humaine pour assurer la paix sociale et la stabilité politique, garantir la démocratie et le développement durable. Elle implique la participation active de tous les acteurs du développement à la gestion des questions de sécurité. Elle appelle une redistribution des cartes entre tous les acteurs de la sécurité, un partage judicieux des rôles et responsabilités sur la base de critères de bonne gouvernance tels que la transparence, la responsabilité, l'imputabilité et l'obligation de rendre compte. Enfin, elle exige la soumission des questions de sécurité au contrôle démocratique.

Pour s'enraciner dans la réalité et produire des effets probants, la gouvernance démocratique de la sécurité a besoin, au sommet de l'État, d'une volonté politique sans faille et à la base d'une forte implication de toutes les couches de la société. Elle requiert aussi un appui conséquent de la communauté internationale et un lien étroit avec les cadres stratégiques internationaux. Cette réforme devrait amener une réforme du secteur de la sécurité participative et démocratiquement contrôlée.

Quatre raisons fondamentales incitent à promouvoir cette réforme du secteur de la sécurité :

- L'État ne peut objectivement plus assumer les missions régaliennes de protection des personnes et des biens dans les conditions optimales de réussite ;
- L'apparition de nouvelles formes de menaces à la sécurité complexes, de plus en plus imprévisibles, et qui requièrent l'implication d'autres acteurs que les seuls agents de sécurité;
- L'émergence de nouveaux acteurs sur le terrain : bandes armées non étatiques (nationales et transnationales), organisations de la société civile, partis politiques, parlementaires, médias, institutions de recherche, entreprises de gardiennage, de surveillance et de transport de fonds etc.;
- Les nouvelles exigences de la sécurité imposées par le processus démocratique, le développement durable, la découverte, l'exploitation et la protection de ressources naturelles stratégiques (pétrole, mines) etc.

Conclusion

Dans le contexte actuel marqué par une mondialisation poussée, perçue par certains comme une aubaine et une opportunité à saisir et par d'autres comme un diktat de la pensée unique, une ère de domination, de frustration et d'injustice, l'état des lieux en Afrique de l'Ouest, au Mali en particulier, dans le domaine global de la paix, de la sécurité et du développement met en évidence des lacunes énormes, des déficits considérables, des besoins immenses qui pourraient être préjudiciables à la paix et à la sécurité internationale. À cet égard, investir dans la sécurité en Afrique de l'Ouest, au Mali en particulier, c'est investir dans le développement.

Au-delà de l'Afrique de l'Ouest et du Mali, l'ampleur des défis sécuritaires actuels et les perspectives exigent un processus dont la substance consisterait, selon la belle formule de Zaki Laïdi, à définir des normes internationales qui permettraient d'aboutir à une « CONVENTION POUR LA SECURITE INTERNATIONALE ». Cela requiert de la communauté internationale des accords sur une série de normes et de régulations qui permettraient d'évoluer vers une situation globale d'amélioration du cadre normatif de la sécurité, une nouvelle ère de sécurité : L'ÈRE DE LA NORME SANS LA FORCE. 36

Alors, la sécurité deviendrait non pas un rapport de force militaire mais simplement le fruit du dialogue et de la concertation, l'effet de la démocratie et du respect des droits de la personne, la retombée de l'amélioration du niveau d'éducation et de vie, le corollaire de la prospérité économique et du bien-être social.

Nous pourrions espérer pour le Mali, l'Afrique de l'Ouest et pour le reste du monde, non seulement la paix, la sécurité et la stabilité, mais en plus des investissements productifs et un véritable développement politique, économique, social et culturel.

_

³⁶ Zaki Laïdi, La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, collection nouveaux débats, octobre 2005, 159 pages.

Youssouf Ag IBRAHIM, Spécialiste des conflits

Le Mali est une mosaïque d'entités socioculturelles qui présentent des similarités et des différences. Traiter des mécanismes de prévention et de gestion des conflits dans chacune de ces entités requiert une connaissance intime de chacune d'elles que je n'ai pas. Modestement, je resterai dans une seule de ces entités, celle que je connais le mieux, la société touarègue, elle-même bien complexe, en espérant que mon exercice incitera le lecteur de ces lignes à fouiller sa propre culture pour y cerner la notion de conflit et identifier les mécanismes par lesquels sa société se prémunit de la violence.

En français, la connotation principale du vocable « conflit » est « antagonisme ». Le terme couvre tout un spectre de situations, d'où la nécessité de préciser le type, le degré de gravité du conflit : conflit d'idées, conflit d'intérêts, conflit ouvert, conflit armé, etc. « Conflit » se laisse traduire en tamashaght (la langue touarègue) par aghashad (dérivé du verbe eghshed (gâter, détériorer) ou akennas. (dérivé de eknes, combattre). Quel que soit le terme utilisé, le champ sémantique est étendu, allant d'un banal déficit de cordialité à la guerre. L'interprétation n'est jamais simple : tel locuteur use d'euphémismes, tel autre de l'exagération. Dire « eghshadan » peut signifier wer eknen (ils ne sont pas en bon termes) ou egzaran (ils sont en guerre).

Quel que soit le degré d'antagonisme, une même crainte sourde : celle de la violence, menace contre la vie et la cohésion sociale. Les Touaregs ne sont pas adeptes de la non violence, loin s'en faut ! Ayant reçu une gifle, un Touareg ne présente pas l'autre joue. Le sang froid et la patience sont fortement recommandés, mais dans certaines circonstances, notre société semble concevoir un devoir de violence (à l'image d'un contrefeu pour arrêter un incendie).

La société touarègue craint la violence, cette destructrice aux engrenages puissants, dont les blessures mettent du temps à cicatriser. Dès le plus jeune âge et toute notre vie durant, nous sommes mis en garde contre les vecteurs de la violence. Trois méritent une mention spéciale

Le langage : nous sommes avertis : « la langue est plus acérée qu'une lance ; ses blessures guérissent plus lentement que celles d'un sabre ». Ici, l'organe symbolise le langage, au sens large : parole, silence et gestuelle. La parole est grosse de dangers lorsqu'elle ne procède pas de la maîtrise d'une double grammaire de la langue et de son usage. Le turban que porte un jeune Touareg entrant dans le monde adulte ne sert pas à cacher ses traits ; il signifie l'absolue nécessité de maîtriser la parole et le regard. Il faut savoir se taire lorsque l'on n'a rien d'essentiel à dire, lorsque l'on n'est pas sûr de trouver les mots justes. Il faut s'interdire certains registres : tizmit (médisance), tighelt (remontrance), iskar (moqueries), tigeggar (insultes), irebdan (insultes des parents). Il faut savoir atténuer la violence de la parole en usant du discours indirect, en s'adressant à une personne autre que celle visée, en recourant à des personnes plus compétentes ou « mieux placées » que soi pour porter son propos (amis, aînés; griots, etc.). Rappelons ici la forte mise en garde contre l'oisiveté, qui donne le temps de trop parler. Néanmoins, et fort heureusement, le langage peut aussi être bon, au point qu'aucun acte louable n'est

complet s'il n'est accompagné de mots doux, que ceux-ci compensent l'acte s'il ne peut être accompli. Et, de toutes manières, le langage est indispensable!

- L'arrogance : effet détestable de la force, de la richesse ou d'autres privilèges, qui pousse au non respect de la dignité des autres êtres humains (plus faibles, moins nantis), à la destruction de la vie sur terre. Aucune hiérarchie sociale ne justifie l'arrogance. Notre société lutte contre ce vertige en rappelant sans cesse que nous sommes d'infimes mortels, dont aucun attribut n'est inaliénable. « Voyageur, la terre en a vu passer d'autres ; ne tente pas de laisser des traces indélébiles! »
- L'avidité : cette insatiabilité qui pousse à ne pas partager, pire, à spolier son prochain, à épuiser les ressources disponibles sans souci du lendemain.

La violence est souvent comparée au feu : un grand brasier naît d'une petite étincelle ; un léger souffle peut raviver des braises que l'on pensait éteintes sous la cendre. Nécessité donc d'une vigilance permanente : la moindre querelle d'agames nous concerne, car les engrenages de la violence sont rapides. Jugez-en, par le Cimetière du crapaud :

Voilà deux campements frères, dont l'un passait la saison froide au bord d'une mare, l'autre au bord du fleuve. Des années d'abondance les amenèrent à comparer l'embonpoint de leur bétail, la beauté de leurs femmes, et même la voix des crapauds. Un homme du campement de la mare, en visite chez ceux du fleuve, fut séduit par le chant d'un crapaud du fleuve. Il parvint à le capturer, en vue de le transférer à la mare. Un groupe de jeunes du fleuve le surprit et le molesta durement. L'homme s'en alla montrer ses ecchymoses et ses habits déchirés aux siens. Ceux-ci organisèrent un raid sur le campement du fleuve, qui fit des blessés. En riposte, ceux du fleuve réunirent tous les hommes valides et attaquèrent le campement de la mare. Celui-ci était sur ses gardes. Une vraie bataille eut lieu et fit tant de morts que son champ est aujourd'hui encore connu sous le nom du « Cimetière du crapaud.

Forte mise en garde aussi contre les armes, instruments de la violence. Les armes ne sont pas des jouets. Le respect dont elles font l'objet et les superstitions qui les entourent servent à les maîtriser (tout sabre doit avoir une entrave ; dégainer telle lame fait couler le sang ; ne jamais pointer une arme à feu en direction d'une personne parce que le diable peut y insérer une munition). Comme la pratique des arts martiaux, le port d'une arme doit rester un paradoxe : il ne se justifie que par la maîtrise de la violence. Mais les dégâts des armes de guerre modernes sont difficiles à réparer : comment payer la diyya (le prix du sang) d'une vingtaine de personnes abattues d'une rafale de kalachnikov ?

Notre société n'a que mépris pour celui qui allume le feu ou l'attise. Elle commande de s'interposer entre les belligérants, malgré le risque, pour empêcher la violence de se propager ou atteindre sa fin funeste. Elle loue la patience face aux provocations, la lucidité et la retenue dans l'exercice de la violence (le poltron est un criminel), la force d'âme qui pardonne et redonner droit à la vie. Tel est le sens de l'anecdote de l'intrus :

M. rentra tard cette nuit -là et surprit un homme près de sa femme. L'homme dormait tête nue, la bouche entrouverte. M. posa la lame de son poignard sur la bouche de l'intrus. Celui-ci ouvrit les yeux et vit M., le doigt sur les lèvres, l'invitant à sortir de la tente sans réveiller la dame. Une fois dehors, M., sabre au clair, mena l'Intrus à quelque distance de la tente et lui dit :

« Que devons-nous faire ? Nous avons une bonne raison de nous battre. Tu n'es pas un vaurien, moi non plus. Aucun d'entre nous n'en sera déshonoré. »

Abasourdi, l'Intrus ne sut que répondre.

Après un moment de silence, M. lui dit : « Va ! Un conseil : si tu ne peux t'empêcher d'aimer la femme d'un homme, ne dors jamais dans ses bras ! »

L'intrus partait quand M. le rattrapa et lui dit : « Tu as oublié ton turban dans la tente ; prends le mien. »

M. revint à la tente. Réveillée, sa femme tremblait comme une feuille. Il se coucha, sans dire mot. Persuadée qu'elle allait être répudiée, la femme vécut les jours, les semaines, les mois suivants dans l'anxiété. M. la garda et mourut sans jamais raconter l'histoire de cette nuit.

Après la mort de M, l'intrus, grand buveur de thé, se mit à désigner l'un des trois verres dans lesquels il versait son breuvage comme étant celui de M. Les curieux cherchèrent à connaître la raison pour laquelle M était ainsi honoré. Des années durant, l'intrus refusa de les éclairer. Il ne le fit qu'après le décès de la veuve de M.

Nous avons mentionné la vigilance à l'égard de la violence : dès qu'elle apparait la société s'emploie à la contenir d'une manière ou d'une autre. Dans cet effort, la partie la plus complexe est l'analyse du conflit : il faut en cerner les causes apparentes et cachées, s'assurer qu'il ne cache pas un autre, identifier les acteurs de premier et second plans, mesurer les conséquences immédiates et lointaines. Une bonne analyse mène généralement à une solution judicieuse.

La société touarègue connaît cinq voies pour parvenir à une solution :

• ukes n tekaredt : redressement de tort

Un faible, lésé par un plus fort que lui, se rend chez un plus puissant, qui redresse le tort subi. Solution toujours risquée. Et parfois impossible ici bas :

Un escroc mangea le bouc d'un pauvre pasteur en promettant de payer. Après des années de supplications et n'ayant trouver aucun redresseur de tort, le pauvre homme se résigna et lança au guerrier : « Au Jour du Jugement Dernier ! » qui rétorqua : « Tu ferais mieux de venir tôt ce jour-là, pour être entendu avant ceux dont j'ai mangé les chameaux et les bœufs ».

♦ asennehed: l'arbitrage

De commun accord, les protagonistes du conflit s'en remettent au jugement d'une personne. Il s'agit en général d'une personne jouissant d'une autorité morale (un aîné, un sage, un chef). L'arbitre tranche, moins dans un esprit d'équité que dans le souci de trouver une solution durable. Deux exemples :

Le premier est connu de beaucoup de musulmans : à l'occasion d'une réfection de la Kaaba,, les notables de la Mecque se disputaient l'honneur de remettre la pierre noire à sa place. Ils décidèrent de s'en remettre au jugement du premier homme qui entrerait dans l'enceinte où ils se trouvaient. Ce fut le Prophète Muhammad. Il fit apporter une grande et épaisse couverture qu'il fit glisser sous la pierre. Chaque notable saisit un pan de la couverture et, ensemble, ils hissèrent la pierre à sa place. Le second exemple date du 18ème siècle. Dans la vallée du fleuve, non loin de Bamba, deux groupes frères, vivant sur un même terroir, plutôt exigu. L'un était davantage pasteur qu'agriculteur et possédait beaucoup de bétail. L'autre avait moins de bétail et fondait ses espoirs sur l'agriculture. La compétition entre le bétail et les champs

devenait violente. Les deux groupes recoururent au jugement d'un homme de religion. Celui-ci demanda à ceux qui avaient moins de bétail de donner tout leur cheptel à leurs frères déjà nantis. Il demanda à ces derniers de renoncer à une partie de leurs droits sur le terroir, de devenir des pasteurs, d'aller chercher des pâturages loin du fleuve. Ils sont aujourd'hui du côté de Goromgorom au Burkina-Faso.

♦ makana (dérivé de eken, bien faire) : médiation

Des personnes s'impliquent, de leur propre chef ou sur demande des protagonistes. Au minimum, ces personnes sont sincères dans leur quête d'une solution heureuse et jouissent de la confiance et même de l'estime des protagonistes. Sans idim (visage) auprès des protagonistes, elles obtiennent peu de concessions. Elles ne sont jamais neutres, mais doivent veiller à paraître impartiales. Il est aussi important qu'elles soient capables d'aider chacun des protagonistes à articuler son propos, dépouillé de tous les « mots qui fâchent », pour le rendre compréhensible et acceptable. Les aînés, les religieux et les griots ont souvent cette capacité.

La médiation est un pari sur l'intelligence des protagonistes, sur leur compréhension des exigences du vivre ensemble et des conditions de la viabilité à court et à long terme. Les médiateurs touaregs font souvent référence à la notion d'ehaf érigée en valeur morale. Ehaf ou arkawal (de l'arabe qawl, parole donnée): c'est ce qui nous lie non seulement aux hommes (parents, amis, voisins, compagnons, convives, vivants et morts, voire toute l'humanité) mais aussi à nos animaux, à notre terroir (fleuves, arbres, dunes), à toute la création. Ehaf est invoqué pour donner du poids à une doléance. Ne pas l'honorer nous expose à la malédiction divine.

♦ ashshari'a : la justice islamique

Le différend est porté devant un cadi, choisi de commun accord par les protagonistes. Aucun n'a le droit de refuser de se rendre devant le cadi, mais ce n'est pas le cadi qui convoque. Son rôle est simplement de dire le droit islamique, explicité dans de nombreux traités, face au cas soumis,. Les protagonistes du conflit peuvent faire appel de sa sentence. L'application de la sentence, lorsqu'elle est acceptée, relève des pouvoirs temporels (chefs de fraction, de tribu, etc). L'érudition et la sagacité de certains cadis impressionnent. Quelques- uns pèchent, en se laissant corrompre:

Tombouctou, avant l'arrivée de l'homme blanc. Un des cadis de la Cité écoute un premier protagoniste. Le second, quelque peu en retrait, capte le regard du cadi et lui fait un signe :un index pointé au -dessus de la tête. Un bœuf...? Doté d'une vision périphérique, l'homme à la barre entrevoit le geste, termine son exposé sans rien laisser paraître. Appelé à son tour, le second protagoniste, certain de s'être fait comprendre, bâcle son exposé. Son rival, assis loin derrière, où ne pouvait le pouvoir celui qui parle, retient l'œil du cadi et lui fait un signe : deux index pointés au-dessus de la tête. Deux bœufs...?

Le cadi se retire pour délibérer. Les deux protagonistes reviennent dans l'après-midi pour entendre la sentence. L'homme qui a pointé un seul index est surpris de perdre. Il balbutie une protestation quand le cadi l'arrête : « Vois-tu, tu as pointé un seul index _ il n'y a de Dieu qu'Allah - ; l'autre a pointé deux index - il n'y a de Dieu qu'Allah et Muhammad est son prophète ; ta chahada est incomplète, la sienne est complète ».

En attendant le Jour de Vérité!

♦ gheryas; carnaval

Ses éminences grises cachées, deux ou trois vieux sages pleins d'humour, l'utilisent pour régler des situations délicates. Tous les jeunes de la communauté sont impliqués. Habillé en haillons, le Roi du carnaval trône sur une vieille ânesse écorchée, dont les oreilles ont été rallongées avec des chaussures usées. Il ne descend pas de son trône. Il est tourné vers la queue de l'aînesse. La meute des jeunes mène l'ânesse, d'une tente à l'autre. Devant chaque tente, le cortège s'arrête et chante. Sans descendre de son trône, le Roi chuchote à son Emissaire les doléances du carnaval, qui va les chuchoter dans l'oreille du maître de la tente. Celui—ci chuchote sa réponse dans l'oreille de l'émissaire et lui remet quelque menu présent : un peu de tabac à chiquer, un ou deux verres de thé et du sucre , ou, extrême générosité, une bête pour la prochaine ripaille du carnaval.

Certaines doléances du carnaval _ rappelons que celles-ci ne sont connues que du Roi et de son Emissaire- émanent des éminences grises mentionnées plus haut. Elles peuvent donc demander à tel Intrus de cesser de faire les yeux doux à l'épouse de l'Autre, à deux cousins en mésentente de se réconcilier, etc. Une demande de gheryas est en fait un ordre. Aux rarissimes récalcitrants, une sanction abominable : un geste convenu du Roi et la meute de braillards soulève l'arrière de l'ânesse, y vide une ou deux outres d'eau, le secoue et le tourne vers le malheureux têtu. L'odeur reste à jamais gravée dans la mémoire.

Le socle de tous ces mécanismes est une valeur morale inculquée à tous, sans distinction de sexe ou de strate sociale : takarakedt (vergogne, honte), dite aussi ashshak, (littéralement doute) ou atteqqal, selon le dialecte. C'est la peur de la honte, c'est le souci permanent du jugement de la société qui fait qu'on se pose des questions avant de poser un acte. Chacun sait que cette modestie, au vieux sens du terme, est de mise avec l'étranger, avec les beaux parents, avec l'autre génération, avec le sexe opposé, avec les chefs. La vie nous apprend que la familiarité ne doit pas l'estomper : le respect est une partie intégrante de l'amour. Audelà du plaisir, notre musique a souvent un côté grave, qui nous rappelle cette valeur. Aussi, le griot mérite-t-il les présents qu'il reçoit!

Quand bien même imparfaits, ces mécanismes font que la société touarègue n'est pas prompte à porter ses différends devant la justice malienne moderne, francophone, qu'elle n'a pas eu le temps d'assimiler comme la justice islamique et qu'elle soupçonne parfois de « traire » les uns et les autres sans trancher, sans appliquer les sentences. La scolarisation croissante permettra sans doute de réduire cette réticence. En espérant que le pouvoir de l'argent épargnera un peu de notre sens de la dignité!

Dr Mariam Djibrilla MAIGA, Présidente du MNFPUN

I. Rôle des Organisations de la Société Civile dans la prévention et la gestion des conflits au Mali

Pendant les conflits violents, ce sont les populations qui souffrent et la société civile et les organisations non gouvernementales, en tant qu'interface et plus proches des populations interviennent de façon bénévole pour panser leurs plaies et leurs souffrances en leur offrant des secours et des services essentiels de base.

Les Organisations de la Société Civile œuvrant pour la paix et le développement ont montré dans les faits la preuve de leurs capacités à compléter les efforts du gouvernement dans le domaine de la prévention et la gestion des conflits, de la consolidation de la Paix et de la promotion de la Sécurité.

« Au Mali le terme de société civile est employé pour parler globalement de personnes et groupes de personnes organisés, **indépendamment de l'Etat.** Sous cette appellation, on regroupe des mouvements, organisations, associations qui agissent en dehors de l'Etat et des pouvoirs constitués, pour faire prendre en compte leurs valeurs ou leurs intérêts par les décideurs politiques et économiques. Les ONG, les syndicats, les associations d'usagers, les groupements paysans, les associations culturelles et confessionnelles entre autres, font partie de la société civile. Ainsi, la notion de société civile est assez floue, car elle regroupe sous une seule appellation des organisations dont les caractéristiques sont très variées et les intérêts parfois contradictoires. De plus, l'idée d'indépendance vis-à-vis de l'Etat, qui constitue son fondement, est très relative, ne serait-ce que si l'on prend en compte les subventions publiques dont bénéficient certains de ces organismes ».

La Société Civile a été définie en 2001 comme « l'ensemble des institutions : associations, organisations, syndicales etc.) à but non lucratif, librement constituées, indépendantes du politique et de l'administration publique, et dont le but n'est pas la conquête ou l'exercice du pouvoir public".

Au Mali, il ressort des leçons tirées de la gestion du conflit du Nord Mali, qu'il a fallu l'implication de la Société Civile qui a puisé dans les valeurs et normes sociétales positives, forgées au cours de plusieurs siècles de vie commune et d'interdépendance, pour joindre, coudre et consolider le tissu social érodé par la crise. Elle a également dénoncé la crise et mobilisé les ressources morales et socioculturelles pour sa gestion. Cette Société Civile est constituée des notables, chefs traditionnels, de personnalités indépendantes à forte ascendance sociale, des chefs de villages de fractions et de quartiers, des organisations de femmes, de jeunes, des chercheurs et des cadres du nord, des comités de développement des quartiers.

L'implication de cette société civile a été décisive dans la recherche de la paix et de la sécurité dans le nord Mali. La vision de la Société Civile à travers les mécanismes endogènes de prévention et de gestion de conflit, a contribué à emmener la société civile à s'investir pour établir le dialogue entre le gouvernement et les éléments de la rébellion et à contribuer à la consolidation de la paix et de la sécurité. Elle a organisé des campagnes d'information et de sensibilisation, d'éducation à la paix, des actions de négociation et de médiation. Pour

consolider cette dynamique de paix, le gouvernement a organisé à Tombouctou, le 27 juillet 1995, une rencontre avec les partenaires au développement du Nord. Il en est sorti un programme transitoire de normalisation et de réhabilitation du Nord-Mali et une commission paritaire gouvernement du Mali - partenaires au développement du Nord. L'ensemble de ce processus a abouti à des actions concrètes comme la décentralisation administrative, l'intégration de certains démobilisés du nord dans l'armée et différents corps de la fonction publique, les projets de développement au Nord. Cela a permis d'apporter une réponse décisive au problème du Nord qui menaçait le Mali à un moment déterminant de son évolution politique.

Le Mouvement National des Femmes pour la sauvegarde de la Paix et de l'Unité Nationale s'est fait particulièrement distinguée dans la recherche de solutions durables au conflit du nord, à travers des ateliers de Renforcement des capacités des femmes en matière de gestion non violente des conflits réalisés dans les trois régions du Nord; l'organisation d'ateliers d'information, de sensibilisation des communautés sur des thèmes d'actualités sur la paix et le rôle et la place de la femme dans la prévention, la gestion et la consolidation de la paix; des actions humanitaires en direction des refugiés du Burkina Faso et de la Mauritanie, de l'ambassade d'Algérie; l'organisation d'actions de plaidoyer pour la paix, à Bamako, Ségou, Gao Kidal et Tombouctou et dans les communes du cercle d'Ansongo et dans la région de Sikasso. Elle mobilise et développe des activités de formation sur la Résolution 1325 des Nations Unies.

La Coalition Nationale de la Société Civile pour la Paix et la Lutte contre la Prolifération des Armes Légères a organisé en 2002-2003 à Gao une rencontre de l'ensemble des acteurs clés du nord sur le rôle et la place de la Société Civile dans la lutte contre la prolifération des armes légères, en 2004 – 2005 une campagne de sensibilisation et d'information des différents acteurs clés des six communes du District de Bamako sur les méfaits de la prolifération des armes légères dans le District de Bamako. En 2007 elle a organisé dans le sillage des états généraux de la sécurité et de la paix, le premier Forum de la SC sur la Gouvernance de la Sécurité, qui a réuni environ trois cent participants de toutes les régions du Mali (la Société Civile, les Collectivités, les Forces armées et de Sécurité Parlementaires, les Organisations de femmes, de jeunes et humanitaires). Depuis 2010 elle développe des ateliers d'échanges et de sensibilisation sur le développement du leadership communautaire en matière de lutte contre la criminalité, et la Prolifération des Armes Légères, dans les différentes communes du District de Bamako.

Le Conseil National de la Société Civile a crée en son sein un secrétariat en charge des questions de paix et de sécurité, par ailleurs a mis en place un mécanisme de veille stratégique dans certaines régions du Mali, dans le cadre de son programme de dynamisation.

Le rapport des experts sur le projet de réforme politique pour la consolidation de la démocratie au Mali (2010 – 2011) propose de « faire contribuer plus efficacement la société civile à la consolidation de la démocratie et de la citoyenneté » et d'améliorer la capacité d'anticipation et de règlement des conflits sociaux.

L'association malienne pour la formation des adultes (AMIFA) a organisé en 2010 deux jours de réflexions sur le rôle et la place de la Société Civile dans la Consolidation de la Paix, de la Sécurité et le Développement dans la Bande Sahélo Saharienne.

Le Réseau Plaidoyer pour la Paix la Sécurité et le Développement du Nord Mali, a initié des mécanismes endogènes de sensibilisation et de mobilisation des communautés du Nord dans

le but de rapprocher les différentes communautés et de consolider la cohésion sociale. Il est actuellement dans un processus de mise en œuvre d'un programme d'information de sensibilisation et d'éducation des communautés du Nord Mali sur les méfaits de l'insécurité et de la criminalité.

Cinq organisations de la Société Civile sont membres de la *Commission Nationale de Lutte* contre la *Prolifération des armes légères*.

Dans le cadre du **Programme de Gouvernance partagée sur la sécurité et la paix**, des organisations de la Société Civile sont membres du Comité d'orientation et de l'équipe technique.

Au plan intergouvernemental et sous régional

La volonté politique des chefs d'Etat de la CEDEAO a abouti aux initiatives de prise en compte de la Société Civile comme ci après : en 1995, la Recommandation A/REC./1/5/11/95 relative à la mobilisation des différentes sections de la population; 1996 l'Arrêté C/REG/5/11/96 créant un Forum des Associations Reconnues par la CEDEAO(FARE) ; 1999 la CEDEAO s'engage à coopérer avec les ONG nationales, régionales et les organisations religieuses (Article 41.1a. du Protocole de la CEDEAO relatif au Mécanisme de Prévention, Gestion et Résolution des conflits et au Maintien de la Paix) ; 2001 la CEDEAO exhorte les Etats membres à collaborer avec les OSC œuvrant dans le domaine des élections pour l'éducation et la sensibilisation des populations sur la nécessité de la tenue d'élections sans violence (Article 8 du Protocole Additionnel de décembre 2001 relatif à la Démocratie et la Bonne Gouvernance de 2001). Dans les articles 117 et 118 du rapport final de la 53eme session du Conseil des Ministres relatifs à la présentation du Forum de la Société Civile de l'Afrique de l'Ouest / FOSCAO, le Conseil exprime son soutien au FOSCAO et incite le secrétariat exécutif à entretenir des relations de travail avec FOSCAO et de prendre toutes les dispositions utiles pour que les organisations de la Société Civile et les ONG constituent une force positive pour le développement de l'intégration des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Les recommandations issues de l'atelier sous régional préparatoire au 3^e forum pour le développement de l'Afrique (ADF III) ³¹de janvier 2002 à Dakar stipulent au point trois (3): "ADF III devrait saisir cette occasion pour définir le rôle et la place de la société civile dans le processus d'intégration".

Au plan global

La Résolution 1625 du Conseil de Sécurité de l'ONU reconnaît les rôles fondamentaux de la Société Civile dans la prévention du conflit et souligne leurs apports incontestables dans ce domaine (S/RES/1625, 2005). Bien que les conflits violents ne cessent de menacer la sécurité humaine, la prévention du conflit naît comme une stratégie centrale qui vise à intégrer les efforts de toutes les parties prenantes œuvrant à promouvoir la paix et le développement.

Le Secrétaire Général de l'ONU dans son rapport de juin 2001 sur la prévention du Conflit Armé à l'Assemblée Générale des Nations Unies, a lancé un appel pour une interaction étroite entre l'ONU et les organisations de la société civile (A/55/985-S/2001/574).

En plus de cette reconnaissance du rôle et de la place de la Société Civile, celle-ci doit s'investir à travers un engagement individuel, collectif et désintéressé de ses membres pour s'approprier des préoccupations sécuritaires des populations.

II. Quelques concepts clés

2.1. C'est quoi le Genre ? La Sexo spécificité/l'Egalité du Genre ?

Le terme genre renvoi à un éventail de rôles et de rapports déterminés par une société, aux traits de personnalité, aux attitudes, aux comportements, aux valeurs, à l'influence et au pouvoir relatifs que la société attribue aux hommes et aux femmes en fonction de leurs différences.

Le genre est relationnel et, ne se rapporte pas seulement aux femmes ou aux hommes, mais aux relations entre les hommes et les femmes.

Les rôles peuvent donc évoluer différemment, selon les situations sociales, économiques et culturelles où se trouvent les individus.

La sexo - spécificité est l'ensemble des règles sociales culturelles ; politiques, économiques et les responsabilités établies par une société, pour les femmes, les hommes et les enfants en terme d'attentes relatives aux caractéristiques, attitudes et comportements ; d'institutions, de balance du pouvoir pendant une période et dans une zone donnée.

Égalité de genre /des sexes / entre les hommes et les femmes, implique le concept que tous les êtres humains, qu'ils soient hommes ou femmes, sont en droit de développer leurs capacités personnelles et de faire des choix sans les contraintes que leur imposent les stéréotypes, les rôles rigides qui leur ont été assignés par la société et ou les préjugés. L'égalité des sexes signifie que les comportements, les aspirations et les besoins différents des femmes et des hommes sont pris en considération, valorisés et appuyés de la même manière. Cela ne veut pas dire que les hommes et les femmes doivent devenir identiques mais que leurs droits, leurs responsabilités et leurs possibilités ne dépendront pas du sexe.

Sexe : se réfère à la distinction biologique, physique et reproductive entre les Hommes et les Femmes. Alors que le sexe biologique est déterminé par les caractéristiques génétiques et anatomiques, le genre s'acquière à travers l'apprentissage, changent d'une époque à l'autre et varient considérablement au sein des cultures et d'une culture à l'autre.

Le genre se définit comme une construction sociale, culturelle, organisationnelle, psychologique, des représentations et des rôles, qui seront différents selon qu'on soit un homme ou une femme. Ces constructions se caractérisent par des inégalités au détriment des femmes.

L'analyse selon le genre, tout en promouvant des actions spécifiques de renforcement des femmes (empowerment, autonomisation et prise de responsabilité), consiste à prendre en compte à la fois les femmes et les hommes, dans leurs interactions, afin de favoriser une transformation des rapports entre les hommes et les femmes vers plus d'égalité.

2.2. Le conflit, la prévention et la gestion des conflits

2.2.1. Dans le petit Larousse (illustre 1990) le conflit est défini comme un antagonisme, opposition de sentiments, d'opinions, de motivations contradictoires entre des personnes ou des groupes. C'est une opposition d'intérêts entre individus, entre communautés ou entre Etats dont la solution peut être recherchée par la violence (guerres, représailles) par la négociation face à face ou enfin par l'intervention d'une tierce partie (médiateur, tribunal).

Selon Guy BOUBAULT : « le conflit fait partie de la vie. Il est souvent un facteur de développement et d'évolution. Mieux vaut donc en maîtriser les mécanismes pour y apporter les meilleures solutions possibles ».

2.2.2. La prévention des conflits

Le petit Larousse (illustré 1990) nous dit que la PREVENTION est un ensemble de mesures prises pour prévenir un danger, un risque, un mal, pour l'empêcher de survenir ou visant à réduire le nombre et la gravité. Le conflit suppose donc la perturbation ou la rupture des bonnes relations entre les parties. La prévention du conflit, vise à désamorcer le conflit dès les premiers signes de tension. C'est généralement un processus à long terme qui suppose des interventions, comme la promotion de réformes démocratiques, le renforcement des institutions publiques, la sensibilisation aux droits de la personne et la protection de la liberté de la presse.

2.2.3. Gestion des conflits

La gestion c'est l'action ou la manière d'administrer, de diriger, d'organiser et de traiter un problème donné. Dans le cas qui nous concerne donc, la gestion des conflits suppose leur résolution partielle ou totale. Gérer les conflits c'est connaître leurs sources profondes, les acteurs et leurs attentes, les victimes, la carte des relations en vue de trouver des solutions par des outils appropriés (la négociation, la médiation, ou l'arbitrage) et de veiller à la durabilité des solutions. En un mot la gestion du conflit suppose le rétablissement des bonnes relations entre les parties.

2.3. La Paix

C'est une situation de tranquillité et d'entente entre ceux qui évoluent ensemble (cela peut concerner des personnes, des communautés, des pays). « Pour certaines personnes, la paix signifie l'absence de violence. D'autres considèrent la paix comme une condition nécessaire à la tranquillité, une situation où il n'y a pas de désaccord ni de dispute et/ ou les populations individuellement ou collectivement, vivent dans le calme et la sérénité. Pour d'autres encore, elle est considérée comme la transformation des interactions conflictuelles et destructives en relation plus concertées et constructives » : HIZKIAS ASSEFA.

2.4. Quelques Facteurs de déstabilisation ou de stabilité

Parmi les facteurs d'instabilité on peut citer :

- La porosité des frontières, la mauvaise répartition et mauvaise gestion des ressources, et des problèmes transfrontaliers.
- Les Problèmes politiques liés au déficit de concertation et de communication, le non respect des principes républicains, mauvaise gestion des élections, gestion économique non transparente, corruption, chômage, paupérisation, manque de perspective chez les jeunes etc.
- La destruction du tissu social, l'ethnicisation des partis politiques.
- La Prolifération des armes dans la sous région.
- L'Intolérance, exclusion, préjugés, stéréotypes ethniques et religieux.
- La mauvaise éducation (au niveau famille, école, société, etc.)
- La dégradation des valeurs traditionnelles.
- Spéculation foncière.

Parmi les Facteurs de Renforcement de la stabilité, on peut citer :

• La promotion de l'alternance démocratique.

- La Multiplicité de l'expression politique (multipartisme, libertés d'association, de presse, de pensée, etc.).
- L'Existence de mécanismes traditionnels de dialogue et de prévention de conflits (cousinage, parenté à plaisanterie).
- Le Brassage culturel, ethnique et religieux.
- La Culture de vivre ensemble dans la diversité, et les alliances interethniques.
- La Bonne gouvernance, la justice, l'équité.
- Les Rencontres intercommunautaires.

III. La problématique femmes et conflits

Les femmes et les jeunes filles sont rarement à la base des conflits, mais sont les plus affectées par ceux-ci, et subissent leurs effets de manière disproportionnée. Au Rwanda, près d'un demi-million de femmes ont été violées durant le génocide de 1994.

Environ 32 000 cas de viol et de violences sexuelles ont été enregistrés pour la seule province du Sud-Kivu en RDC depuis 2005. En Sierra Leone, entre 1991 et 2000, environ 64 000 cas d'actes de violences sexuelles liés à la guerre, ont été perpétrés sur les femmes dont des déplacées.

3.1. Les Femmes victimes des Conflits

Les femmes vivent les conflits armés de manière différente - Elles peuvent :

- profiter de la présence des militaires pour se prostituer et survivre,
- être exploitées (violences sexuelles, traites, vol de biens),
- participer aux conflits en tant que partie prenante.

Au plan individuel

- Traumatisme psychologique
- Différentes violences subies (verbale, physique, psychologique)
- Maladies infectieuses (infections pré-natales etc)
- VIH/SIDA
- Grossesses multiples non désirées.

Au plan social

- Dispersion des familles
- Dislocation du capital social et de la cohésion sociale de la communauté.

3.2. Les Femmes actrices dans les conflits

Cependant les femmes et les petites filles ne sont pas seulement les victimes des conflits armés, elles:

- peuvent prendre part activement au conflit;
- peuvent jouer un rôle militaire, commettre des actes de violence et apporter un soutien direct aux combattants parce qu'elles adhèrent à leurs objectifs.

3.3. Mais les Femmes sont Actrices de Paix

Lorsque les femmes sont impliquées dans des négociations de paix, elles peuvent apporter leurs expériences et leurs perspectives en veillant à ce que les accords de paix soient respectés. La recherche a démontré, que dans la plupart des pays où les femmes ont été

impliquées de manière formelle ou informelle au processus de paix, les accords sont toujours en vigueur (Mozambique 1992; Burundi 2000-2003).

Elles ont un rôle important dans la prévention, la gestion des conflits et dans la consolidation de la paix, à cause de leur fonction sociale reconnue, de leur référence dans la famille ; de leur rôle d'éducatrices ; du fait que la paix, a toujours été le domaine voulu et partagée par toutes les femmes ; la plupart des femmes ont des motivations contre les conflits.

3.4. Elles ont cependant des défis à relever

- 1. Absence de vision et de stratégies d'action pour la paix et faible capacité de maîtrise de défis et enjeux sécuritaires.
- 2. Faible taux d'alphabétisation
- 3. Faible pouvoir économique,
- 4. Difficultés à faire face aux conséquences économiques et sociales des conflits
- 5. Faible intérêt à dénoncer le comportement ou les actes de violence,
- 6. Non maîtrise du système d'alerte du conflit
- 7. Détérioration du tissu social,
- 8. Réticence des leaders.
- 9. Objets d'Injustice sociale

3.4. Et les Enjeux des Conflits et Sexo spécificité sont importants comme indiqué dans le tableau ci après

Violence domestique	Changement de Statut hommes/femmes/Enfants	Déplacements
Viol /Torture	Mutilation/	Femmes et filles associées au conflit
Mines antipersonnel /UXO (munitions non explosées)	Stérilisation	Famille monoparentale
VIH/SIDA	Epouses forcées	Aides ménagères naturelles
Trafic/ Prostitution forcée		

3.5. C'est pourquoi, prendre en compte l'intégration de la dimension genre paix et sécurité.

- ne consiste pas à donner des pouvoirs aux femmes pour dominer les hommes, ni de les rendre identiques en tous points.
- mais vise plutôt à construire un nouveau partenariat entre femmes et hommes, respectant justement la différence et assurant leur participation de manière équitable, dans la gestion des conflits à tous les niveaux.

IV. Quel contenu ? Quelles perspectives pour la résolution 1325 des Nations Unies au Mali ?

Contexte de la R1325

La Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, a été adoptée à l'unanimité le 31 octobre 2000. La R1325 est l'aboutissement et la reconnaissance du combat des femmes et de leurs alliés à la suite d'un long processus mis en marche pendant plusieurs décennies en vue de trouver des réponses appropriées à la souffrance des femmes comme sus indiquées. Dans ce processus, les organisations de femmes africaines et internationales ont joué un rôle décisif à travers des prises de consciences, des rencontres, des consultations, des missions de paix et de solidarité, la torche de la paix, des tentes de la paix, le plaidoyer, la constitution de réseaux etc.

A titre de rappel les Conférences mondiales sur les femmes de Nairobi (1985) et Beijing (1995), tenues sous les auspices des Nations Unies, et les accords qui y ont été adoptés. À Nairobi, on a demandé d'incorporer dans les organes des Nations Unies des mécanismes visant à défendre les droits des femmes, en particulier des victimes de violation et de discrimination pour des motifs de genre.

La Conférence de Beijing mentionne, dans sa Déclaration et dans sa Plate-forme d'action, l'importance de tenir compte des violations des droits fondamentaux de la femme dans des situations de conflit armé, en particulier pour cause de génocide et d'épuration ethnique, et de la violation systématique des femmes qui se trouvent dans des situations de guerre et dans des conditions vulnérables en qualité de réfugiées et déplacées.

La Portée et le contenu de la R1325

Elle constitue le cadre politique de référence pour intégrer la perspective de genre dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits armés et la reconstruction post conflit et la consolidation de la paix.

La R1325 reconnait:

- que les femmes et les petites filles subissent de façon spécifique les conséquences des conflits armés, y compris lorsqu'elles ont la qualité de réfugiées et de déplacées à l'intérieur d'un pays.
- le rôle important que jouent les femmes, aussi bien dans la prévention et le règlement des conflits que dans la consolidation de la paix,
- que les femmes constituent des partenaires fondamentaux dans les processus de négociation des accords de paix et dans la planification des camps de réfugiés dans les pays dévastés par les conflits.

La R1325 souligne

- L'importance de la participation des femmes sur un pied d'égalité avec les hommes à tous les efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité.
- La nécessité de respecter scrupuleusement le droit international applicable à la protection des femmes et des petites filles, en particulier en tant que personnes civiles, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 et son Protocole facultatif de 1999, ainsi que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et ses deux Protocoles facultatifs du 25 mai 2000.

- la nécessité d'accroître la participation des femmes, sur un pied d'égalité, dans les processus de prise de décisions visant à promouvoir la paix et la sécurité, ainsi que dans la prévention et le règlement des conflits et dans les opérations de maintien de la paix.
- la nécessité de promouvoir une plus grande participation des femmes dans les opérations que mènent les Nations Unies sur le terrain, notamment en ce qui concerne l'observation militaire, la police civile et le personnel des droits humains et des opérations humanitaires.
- Enfin, la Résolution identifie la nécessité d'intégrer la perspective de genre dans les missions de paix en assurant la formation spécifique du personnel qui participe à celles-ci, afin de garantir la pleine jouissance des droits de l'homme aux femmes et aux petites filles se trouvant dans des zones de conflit et de post-conflit.

La résolution 1325 du Conseil de sécurité met en exergue l'importance et la pertinence de l'égalité des femmes et des hommes dans les actions de prévention, de gestion, de maintien et de promotion de la paix et de la sécurité et demande que les femmes y soient pleinement associées dans chaque pays.

La R 1325, est basée sur la mise en œuvre des concepts de "prévention, de protection, de participation" de plaidoyer et de coordination et engage les États membres à :

- 1. Accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de prise de décisions dans la prévention des conflits, leur gestion et leur règlement ;
- 2. Adopter des mesures qui garantissent la protection et le respect des droits fondamentaux des femmes et des petites filles, en particulier dans les domaines de la constitution, du système électoral, de la police et du système judiciaire ;
- 3. Accorder une protection particulière aux femmes et aux populations réfugiées lors des conflits ;
- 4. Augmenter l'assistance aux femmes et aux organisations de femmes militant pour la paix ;
- 5. Mettre fin à l'impunité pour les crimes sexuels, y compris les violences spécifiques au genre :
- 6. accroître la participation des femmes dans les opérations de maintien de la paix et dans le processus post conflit.

Résolution 1820 sur les violences sexuelles : un nouveau pas essentiel (19 juin 2008)

Le Conseil de sécurité des Nations unies, dans sa résolution 1820 sur "les femmes, la paix et la sécurité" adoptée à l'unanimité, reconnaît les violences sexuelles, en particulier le viol, comme arme de guerre et crime contre l'humanité et exige "de toutes les parties à des conflits armés qu'elles mettent immédiatement et totalement fin à tous actes de violence sexuelle contre des civils; que soient prises "immédiatement les mesures voulues pour protéger les civils, notamment les femmes et les filles, contre toutes formes de violence sexuelle, notamment en imposant les sanctions disciplinaires militaires appropriées et en observant le principe de la responsabilité du supérieur hiérarchique, en sensibilisant les soldats à l'interdiction impérative de toutes formes de violence sexuelle contre des civils, en dénonçant les préjugés qui alimentent la violence sexuelle, en veillant à ce que la composition des forces armées et des forces de sécurité soit contrôlée en tenant compte des antécédents de viol et d'autres formes de violence sexuelle et en procédant à l'évacuation vers des lieux sûrs des femmes et des enfants sous la menace imminente de violences sexuelles".

V. Etude de cas : rôle des femmes dans la prévention, la gestion du conflit au Nord du Mali

Le Nord du Mali englobe trois régions : Gao, Tombouctou et Kidal, soit 70% de la superficie totale du territoire.

<u>Relief très diversifié</u> : collines, sables cailloux, vallées mortes inondables et de vastes plaines parsemées.

Avec le réseau hydrographique constitué par le fleuve Niger et ses affluents et lacs qu'il alimente, entouré par deux zones agro économiques : le gourma et le haoussa. Des oueds temporaires et les mares permanentes de Andéramboukane Tessit et Gossi. Plusieurs groupes ethniques y vivent :

- Les sonrhaï, les peuhls, les kel Tamashek, et les maures.
- Avec des activités socioéconomiques et culturelles complémentaires.
- Différentes sécheresses qui s'y sont succédées, ont considérablement affecté et fragilisé la base économique de ces populations.
- A cette calamité naturelle s'est greffée la crise de 1990, communément conflit du Nord du Mali qui plongea ainsi le septentrion du Mali entre 1990 et 1995, dans une situation socio politique sans précédant, qui a même pris par endroit l'allure d'une guerre civile.
- La violence, l'intolérance, la haine des uns pour les autres et le tribalisme social avaient atteint des envergures inquiétantes qui présageaient d'une situation de non retour à la paix.
- Le Nord du Mali, venait de s'installer dans une logique de violence à l'instar des autres pays.
- Cependant, un curieux renversement de situation se produit en faveur d'un règlement pacifique de la crise à travers le développement d'une dynamique extraordinaire.
- Dans cette dynamique, il ressort des leçons tirées, qu'il a fallu l'implication de la Société Civile qui a dénoncé la crise et mobilisé les ressources morales et socioculturelles. Cette Société Civile, c'est les notables, les chefs traditionnels, les organisations de femmes, les jeunes. Elle a puisé dans les valeurs et normes sociétales positives, forgées au cours de plusieurs siècles de vie commune et d'interdépendance, pour joindre, coudre et consolider le tissu social érodé par la crise. Quelle est, parmi ces bonnes pratiques, ces innovations, ces valeurs et normes sociétales mobilisées dans le règlement pacifique du conflit, la contribution des femmes dans la prévention et la gestion de la crise du Nord?

1990-2006

- A. Mobilisation des Consciences : susciter et construire et pérenniser la participation des femmes dans la recherche et la consolidation de la paix.
- B. Information et sensibilisation des communautés, des groupes armés de la rébellion, des autorités, des femmes des camps sur les méfaits et les conséquences du conflit du nord sur les populations. Conception et diffusion de messages radio télévisés, quatre messages : veuve, orphelin, réconciliation et Unité Nationale.
- C. Gestion des rumeurs contre les règlements de compte/MNFPUN/ HCR
- D. Actions humanitaires ciblant les réfugiés de Mauritanie, du Burkina Faso, déplacées à Bamako (ambassade d'Algérie), victimes civiles hospitalisés à l'hôpital de Kati.
- E. Sensibilisation et plaidoyer de proximité dans les situations particulièrement difficiles. Conférence préparatoire des négociations pour la paix à Mopti : face aux hostilités

- des populations à l'atterrissage de l'avion: Porte à porte dans les familles et la mobilisation des femmes de Mopti ont contribué à la réduction des hostilités.
- F. Actions spécifiques en direction des groupes armés / Envoi de messages aux groupes armés à El goléa en Algérie
- G. Renforcement des capacités des femmes et des hommes sur les accords de paix la charte des partis politiques, la constitution du Mali et le rôle et la place des femmes dans la consolidation de la paix.
- H. Structuration du MNFPUN et mise en place de comité des femmes pour la paix dans toutes les régions du Nord au niveau régional et local et dans certaines communes.
- I. Appui aux femmes de la région de Gao sur le processus électoral et mise en place de comité de soutien aux candidatures féminines
- J. Réconciliation femmes Arabes et KOUNTA à travers une stratégie communautaire de négociation et de médiation, a abouti à une cérémonie de pardon entre celles-ci.
- K. Organisation de plusieurs ateliers de Renforcement des Capacités des femmes dans les trois régions

2006 – à nos jours

- L. Consolidation des acquis mais avènement des évènements du 23 mai 2006
- M. Caravane de sensibilisation et de Plaidoyer des femmes pour la paix organisés à Bamako, Ségou, Gao, Kidal et Tombouctou.
- N. Mission de sensibilisation sur la paix et la sécurité dans les sept communes du cercle d'Ansongo.
- O. Elaboration du Plan d'action Femmes Genre Paix et sécurité

L'Expérience des femmes du Mali a permis des échanges et partages d'expériences avec les femmes de plusieurs pays en crise et particulièrement partenariat avec les femmes pays en crise.

VI. Quelle perspective pour la résolution 1325 des Nations Unies au Mali?

5.1. Existence d'un besoin réel d'un engagement politique pour promouvoir le genre, la paix et la sécurité au Mali.

Où sont les femmes dans les accords de Paix au Mali dans le Pacte National d'avril 1992 ? L'Accord d'Alger de juillet 2006, les Commissions de prévention, gestion des conflits communautaires auprès des Gouverneurs de région des préfectures et des communes ? Dans la consolidation de la paix dans le nord Mali ? Dans les mécanismes de réconciliation, de négociations, de médiation de ceux-ci ? Dans les comités régionaux locaux et communaux de gestion des armes légères et de petit calibre ?

Quelle est la contribution des femmes en termes de vision pour la paix dans le nord ?

Quels sont les appuis aux initiatives des femmes au niveau local régional et national initiées et mise en œuvre par les femmes soutenues par l'Etat ?

Quel est le nombre d'initiatives de Paix impliquant les femmes à des postes de prise de décision ?

Quel est le nombre de femmes civiles et militaires ayant participé à des missions de bons offices par l'Etat Malien dans les pays en conflit ?

Quel est l'Etat de la mise en œuvre de la R1325 au Mali en terme de compréhension du contenu au niveau national et local (réalisations et défis) ; et quelles en sont les perspectives de mise en œuvre ?

Quelle perspective pour la mise en œuvre de la R1325 au Mali?

- **5.2**. Le manque d'indicateurs genre paix et sécurité ne permet pas une évaluation et une intégration des besoins sécuritaires des femmes en relation avec la R1325 dans le processus de planification en matière de prévention règlement des conflits.
- **5.3.** Faible capacité des femmes de la maîtrise des défis et enjeux sécuritaires du Mali de la sous région et du contenu et de la portée de la R1325
- **5.4.** Insuffisance de synergie entre les organisations de femmes, fragilisé par l'insuffisance de leur autonomisation, leur faible niveau d'alphabétisation et leur faible accès à l'information relative au genre la paix et la sécurité.

VII. Recommandations

Appuyer à la dynamisation des initiatives de paix et de sécurité existantes à travers :

- Réaliser une étude nationale sur l'état réel des lieux de la mise en œuvre de la R1325 dans toutes les régions du Mali en dehors des services de sécurité.
- Elaborer des indicateurs de base pour le suivi évaluation des programmes en matière de genre paix et sécurité en vue d'anticiper les menaces existantes et émergentes et à partir d'informations pertinentes.
- Appuyer l'initiative de **renforcement de capacités genre paix et sécurité**, ciblant les hommes et les femmes au niveau national, régional, local et communal.
- Faciliter l'organisation de rencontre intercommunautaire des femmes (élues et de la société civile) prioritairement dans les zones de conflit dans toutes les régions du Mali et les actions d'éducation à la paix et à la non-violence, dimension essentielle de la prévention des conflits et accompagner d'AGR et de cadre de concertation.
- Appuyer la mise en place d'un mécanisme de collecte de données statistiques et de données sur les violences basées sur le genre dans les différentes régions du Mali en vue d'évaluer
- Capacité des femmes à maîtriser le contrôle du commerce et de la dissémination des armements, notamment les armes légères et de petit calibre qui aggravent les violences contre les femmes.
- Créer et accompagner un cadre permanent de consultation, de concertation sur la problématique genre paix et sécurité au Mali.

1. LES POLITIQUES PUBLIQUES DE SECURITE

Actions concrètes

- 1. Prendre en compte la dimension paix et sécurité dans les programmes de développement et des politiques sectorielles (exemple du CSLP II)³⁷;
- 2. Concevoir une politique nationale de sécurité en phase avec les réalités du pays ;
- 3. Renforcer les initiatives de développement de leadership communautaire en matière de sécurité ;
- 4. Développer le professionnalisme du personnel administratif et des acteurs politiques (attitude, expertise, compétence);
- 5. Renforcer les dispositifs sécuritaires transfrontaliers ;
- 6. Prendre en compte la dimension genre dans la gouvernance de la sécurité ;
- 7. Renforcer l'implication des jeunes dans les politiques de sécurité ;
- 8. Renforcer la participation des acteurs non officiels de la sécurité en terme de protection des populations (chasseurs, etc.);
- 9. Renforcer les programmes de réinsertion socioprofessionnelle en faveur des excombattants dans les crises du nord-Mali.

Expérimentation

1. Elaborer des indicateurs de base pour le suivi- évaluation des programmes en matière de genre, paix et sécurité en vue d'anticiper les menaces.

Réflexions prospectives

- 1. Quelle contribution des femmes en termes de vision pour la paix au Nord?
- 2. Comment concilier la sécurité et la démocratie ?
- 3. Comment promouvoir la participation populaire et le contrôle démocratique concernant les politiques publiques de sécurité ?
- 4. Quelle stratégie mettre en œuvre en vue d'améliorer la capacité de l'Etat à répondre aux attentes des populations en matière de sécurité ?
- 5. Comment favoriser une meilleure application des conventions internationales élaborées dans le cadre de la promotion de la sécurité ?

_

³⁷ Deuxième volet du Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté.

2. LA GOUVERNANCE DE LA SECURITE

Actions concrètes

- 1. Tenir compte de l'environnement interne et externe pour développer une vision globale et à long terme des politiques de sécurité ;
- 2. Développer des stratégies d'analyse systémique en matière sécuritaire ;
- 3. Développer les capacités des acteurs en terme de prospective (dans le domaine de la sécurité);
- 4. Créer une synergie entre l'ensemble des acteurs dans la résolution des crises (forces de l'ordre, OSC, autorités traditionnelles, etc.);
- 5. Faire l'état des lieux de la participation des femmes dans la prévention et la gestion des conflits :
- 6. Créer un observatoire sur le rôle des femmes en matière de promotion de la sécurité ;
- 7. Organiser une conférence sous régionale dans la bande sahélo saharienne sur les questions sécuritaires ;
- 8. Renforcer les programmes de gouvernance en matière de sécurité afin de placer le citoyen au cœur des préoccupations de sécurité ;
- 9. Promouvoir l'alternance démocratique, la bonne gouvernance, la justice et l'équité pour une stabilité pérenne ;
- 10. Promouvoir la gouvernance démocratique pour des services de sécurité adaptés aux réalités du Mali.

Expérimentations

- 1. Développer les stratégies et capacités prospectives sur la sécurité ;
- 2. Créer un cadre permanent de consultation, de concertation sur la problématique genre, paix et sécurité au Mali.

Réflexions prospectives

- 1. Comment l'Etat intègre la transversalité des questions sécuritaires ?
- 2. Comment mettre les valeurs sociétales au service de la gestion des crises actuelles ?
- 3. Comment valoriser la bande sahélo-saharienne comme territoire pertinent de développement ?
- 4. Comment favoriser l'éveil de conscience des populations face aux défis sécuritaires (dans le cadre des planifications locales) ?
- 5. Comment renforcer le rôle de l'Etat en terme coordination des acteurs dans la prévention et la régulation des conflits ?
- 6. Quelle gouvernance du secteur de la sécurité pour l'Afrique de l'Ouest et le Mali de demain ?

3 LES MECANISME DE PREVENTION ET DE GESTION DES CONFLITS

Actions concrètes

- 1. Impliquer l'ensemble des acteurs dans la gestion des questions de sécurité dans le cadre d'une approche démocratique de la sécurité ;
- 2. Œuvrer au plan national dans le cadre de la gestion des affaires publiques à créer un climat de paix et de stabilité propice au développement économique et social ;
- 3. Réadapter les dispositifs sécuritaires au regard de la pluralité des menaces ;
- 4. Faire l'inventaire et la capitalisation des mécanismes traditionnels de prévention gestion des conflits ;
- 5. Consolider la coopération bilatérale et multilatérale dans lutte contre l'insécurité.

Réflexions prospectives

- 1. Comment concilier les mécanismes traditionnels et modernes de gestion et de régulation des conflits ?
- 2. Quel peut être le niveau d'efficacité des mécanismes traditionnels de régulation et de gestion des conflits ?
- 3. Comment assurer la cohabitation entre les mécanismes modernes et traditionnels de gestion et de régulation de conflits ?
- 4. Quel serait l'impact de l'institutionnalisation des mécanismes traditionnels en termes de crédibilité et d'impartialité) ?
- 5. Comment adapter les mécanismes traditionnels à la nature des conflits actuels ?

Séance 8

La gouvernance de la fiscalité au Mali : enjeux et défis de la mobilisation des recettes fiscales

La réforme fiscale au Mali : défi de gouvernance et de souveraineté économique

La reforme fiscale dans tout Etat est un exercice complexe et délicat. Cette entreprise de reforme est rendu d'autant plus difficile au Mali, qu'elle s'inscrit dans un contexte de faible disponibilité des ressources techniques, financières et humaines.

L'élaboration d'une réforme fiscale, dans un pays en développement, implique des changements aussi bien sur la plan législatif que administratif. En effet, « l'administration fiscale n'est pas périphérique, mais est l'issue centrale de la réforme fiscale ».

La fiscalité peut être définie comme « l'ensemble des pratiques relatives à la perception des impôts et autres prélèvements obligatoires. Elle est régie par une loi qu'on appelle loi des finances³⁸ ».

Un processus de reforme dynamique et engagé

Depuis la fin des années 1980, le Mali est engagé dans un vaste programme de réformes économiques et des progrès importants ont été réalisés. On peut mentionner entre autres, le Programme d'Ajustement Structurel (PAS), en vigueur entre 1992 et 1995 qui a permis d'atténuer les déséquilibres intérieurs et extérieurs, d'assainir les finances publiques, et promouvoir la croissance économique, la viabilité financière à moyen terme et le désengagement de l'Etat au profit du secteur privé.

En sus de ce programme, différentes initiatives et actions ont été récemment mises en œuvre pour renforcer les dispositifs administratifs, législatifs et techniques dans le secteur des finances publiques et plus particulièrement de la fiscalité dans le pays :

- La phase I du programme d'appui à la mobilisation des ressources internes (PAMORI) a été mise en œuvre entre 1997 et 2005. Elle a permis à la Direction générale des impôts d'augmenter les rentrées fiscales d'environ 11 % par année³⁹. La phase II étalée sur la période 2009- 2013, vise également à mieux contribuer au financement de la décentralisation au Mali. En effet, une partie des recettes fiscales est transférée aux collectivités locales et contribue à soutenir les élus locaux et les populations pour conduire leur propre développement. En somme, le projet PAMORI visait à optimiser la fiscalité du pays par rapport au potentiel fiscal de l'économie malienne. Il était donc envisagé de proposer une réforme devant permettre de mieux mobiliser les recettes intérieures que l'économie peut générer de façon durable.
- Le Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP) approuvé par le Conseil des Ministres du 20 avril 2005, s'inscrit dans le prolongement d'un précédent processus de réforme des finances publiques conformément à la stratégie de développement arrêtée dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). L'évaluation de la mise en œuvre du programme sur la période 2006- 2009 révèle que près de 63% des indicateurs ont été atteints⁴⁰.

³⁸ CIFAM, Communication sur la fiscalité, 2011

³⁹ Analyse législative et administrative des réformes fiscales au Mali, Document de travail 2007/01, Février 2007,

- Le processus d'intégration sous régionale amorcé dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire ouest africain (UEMOA) a nécessité l'adoption par le pays d'un certain nombre de mesures fiscales communautaires. Le Mali s'investi dans la mise en œuvre de ces mesures fiscales.

Précisons que ces initiatives ci- dessus citées ne rendent pas compte de la totalité des actions et des mesures prises dans le domaine de la fiscalité. En effet plusieurs partenaires internationaux (Banque mondiale, FMI, coopérations bilatérales, etc.) et aussi des acteurs privés (organisations de la société civile, etc.) apportent leur appui au gouvernement pour optimiser le cadre législatif ainsi que le rendement de l'administration fiscale. Les différentes initiatives visent donc à favoriser une meilleure mobilisation des recettes fiscales internes.

Depuis quelques années, la mobilisation des recettes s'est améliorée grâce notamment à une rationalisation du régime fiscal, favorisée par l'adoption d'une taxe sur la valeur ajoutée à taux unique, l'institution d'un impôt synthétique pour les petites entreprises, la mise en œuvre d'un tarif extérieur commun dans l'UEMOA, la création d'une Division des grandes entreprises au sein de l'Administration des impôts et l'informatisation de l'administration des douanes, etc. Exprimer en milliards de Francs CFA, les recettes fiscales s'établissent progressivement à 272,7 en 2001; 306,1 en 2002; 349,1 en 2003; 393,3 en 2004; 446,2 en 2005; 459 en 2006; 509,6 en 2007. Ce qui se traduit par un taux de pression fiscale équivalent à 12,8% en 2001; 13,8% en 2002; 15,2% en 2003; 15,4% en 2004; pour chuter à 14.7% en 2006⁴¹.

Selon les statistiques de la DGI, la croissance des recettes DGI varie de 25% en 2003, 11% en 2004, 13% en 2005, 14% en 2006 et 17% en 2007 ; tandis que, la croissance PIB est passée de 7,6% en 2003, 2,3% en 2004, 6,1% en 2005, 5,3% en 2006 et 1,5% en 2007.

En tenant compte de ces éléments statistiques, on note une absence totale de lien entre la croissance économique et le prélèvement des impôts et taxes intérieurs. Or, la croissance ou l'absence de croissance du PIB devrait avoir un impact sur les recettes fiscales. En plus de cette préoccupation, il convient de retenir également, l'inexistence, au Mali, d'un outil de prévision permettant de désagréger le taux de pression fiscale entre les secteurs : primaire, secondaire et tertiaire. Autrement dit, il n'est pas encore possible de répartir le taux de pression fiscale entre ces trois secteurs classiques de l'économie. De plus au niveau de la Direction Générale des Impôts (DGI), les montants des différents impôts et taxes sont consolidés sur plusieurs années. Plusieurs impôts, tels que l'Impôt sur les Bénéfices industriels et Commerciaux (BIC), les impôts et taxes sur salaires proviennent à la fois des secteurs secondaires, tertiaires et primaires qui intègrent les activités agricoles connaissent une forte démobilisation fiscale.

La problématique de la mobilisation des ressources endogènes

En plus de ces préoccupations, le système fiscal malien est caractérisé par une forte démobilisation fiscale en raison d'une part, des difficultés d'imposition du secteur informel qui échappe presque à l'impôt, malgré son essor économique social non négligeable et la non imposition du secteur agricole moderne et d'autre part, les multiples exonérations fiscales. Il en résulte ainsi un problème d'iniquité fiscale. En effet, l'essentiel de l'effort fiscal est demandé à une poignée d'entreprises formelles gérées par la Direction des Grandes Entreprises.

.

⁴¹ Idem

L'un des constats relatifs à la situation qui prévalait en 1998 soulève que le niveau d'adhésion des contribuables aux règles d'impositions maliennes était insatisfaisant. Depuis, de nouvelles pratiques administratives ont tenté de remédier à la situation. À cet effet, certaines mesures envisagées par le PAMORI visaient essentiellement une application plus stricte de quelques dispositions existantes.

Les enjeux liés à la question fiscale au Mali

En matière de réformes fiscales, l'une des tendances mondiales, qui se dégage consiste à réduire les mesures préférentielles prévues au régime applicable⁴². Au Mali, les exonérations représentent un manque à gagner important. D'ailleurs, le diagnostic initial de la situation économique du Mali a permis, notamment, de soulever une problématique importante quant au nombre d'exonérations prévues dans le système fiscal du pays. Par la suite, plusieurs études sectorielles recommandaient de réduire ou d'abolir certaines exonérations spécifiques au secteur étudié. Ainsi, l'Étude sur le potentiel fiscal global de l'économie malienne suggérait de revoir l'ensemble des exonérations fiscales particulières et de privilégier un régime fiscal général applicable à tous. D'ailleurs, il s'agit d'une tendance mondiale qui prévaut lors d'une réforme fiscale.

Le faible consentement des citoyens au paiement des impôts et taxes constitue également un paradigme dans l'analyse des questions de fiscalité au Mali. Dans une démocratie, une meilleure mobilisation des recettes est importante afin d'asseoir la souveraineté de l'Etat. Or, justement il ressort des statistiques que le Mali est fortement dépendant de l'aide publique au développement. Face à l'instabilité des marchés économiques mondiaux depuis le début de la crise de 2009, il devient urgent pour le Mali de réfléchir à des dispositifs alternatifs de mobilisations des ressources pour assurer son développement. Par ailleurs, il ressort de nombreuses études que la mobilisation des recettes supplémentaires est une des conditions requises pour alléger la pauvreté et améliorer les infrastructures : par exemple, les pays à faible revenu devront relever de quatre points peut être leur ratio impôts/PIB s'ils veulent atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement⁴³. La qualité des mesures est aussi importante : une hausse des recettes obtenue en imposant davantage les contribuables qui exécutent facilement leurs obligations risque d'aggraver les distorsions et les injustices réelles ou imaginaires; à l'inverse, un allégement de la fiscalité commerciale peut générer des gains structurels réels qui compensent les problèmes de recettes à court terme.

Orientation thématique

La séance 8 du Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali est en lien avec la séance 4 ayant porté sur le thème : « *La gouvernance de l'aide au Mali* ». Cette séance s'est déroulée le 1^{er} juillet 2010. Elle avait posé le constat général d'une trop grande dépendance du Mali vis-à-vis de l'aide financière extérieure. En effet, depuis le début des années 2 000 en particulier, l'aide publique au développement a doublé pour atteindre 558 millions de dollars en 2007. Il parait alors pertinent de réfléchir aux stratégies adéquates en vue d'accroître la proportion des ressources internes dans le financement du développement à travers notamment une meilleure mobilisation des recettes fiscales au Mali.

La fiscalité est d'une dimension importante en démocratie. Dans un régime démocratique les citoyens expriment leur confiance à l'État en payant leurs impôts, ce dernier rétribue cette

_

⁴² Selon Sandford: 1993,

⁴³ Nations Unies, 2005

confiance par une politique de dépense judicieuse, par la délivrance des services publics ; partant l'Etat assume ses fonctions régaliennes.

Parvenir à une meilleure mobilisation des recettes est un impératif car le Mali à l'instar de nombreux pays en voie de développement a besoin de recettes supplémentaires⁴⁴. En effet les besoins de dépenses du pays sont de plus en plus considérables. Avec la crise économique actuelle, il est plus que jamais nécessaire pour l'Etat malien d'augmenter de manière durable sa capacité endogène à satisfaire les besoins de sa population et réduire la pauvreté. La question de la fiscalité au Mali pose donc plusieurs enjeux et défis : il s'agit de la capacité de l'Etat à mobiliser les recettes internes à partir de mécanismes adéquats et légitimes ; de la redevabilité comme paradigme de gouvernance fiscale et aussi de celle de la souveraineté économique.

La question de la fiscalité pouvant s'apprécier sous plusieurs angles, sur différentes échelles (locale, nationale et régionale), elle sera abordée au cours de la séance 8 sous une dimension macro, c'est – à dire en posant le problème sous l'angle de la fiscalité au niveau national. Depuis la mise en place de la décentralisation, les collectivités locales sont devenues des échelles pertinentes pour le développement. La fiscalité locale n'en demeure pas moins une dimension pertinente, toutefois nous estimons que cette question (la fiscalité locale) mériterait d'être posée de façon globale à l'occasion d'un autre Forum.

L'organisation d'un Forum multi – acteurs permettrait sans doute de mutualiser les expériences et les propositions en vue d'une évolution de la question fiscale au Mali.

⁴⁴ FMI, « Mobilisation des recettes dans les pays en développement », 8 Mars, 2011, pp.4.

DETERMINATION DES FACTEURS SOCIOCULTURELS DE BLOCAGE AU PAIEMENT DES IMPOTS ET TAXES AU MALI (ANALYSE SOCIO- ANTHROPOLOGIQUE)

Cheickna TOURE, Docteur en droit, professeur à l'Université de Bamako

Introduction

Au Mali, le secteur primaire est prépondérant, avec 45% du PIB, d'où sa forte dépendance vis à vis les conditions climatiques et la conjoncture des prix sur le marchés internationaux. Depuis la fin des années 1980, le pays est engagé dans un vaste programme de réformes économiques et des progrès important ont été réalisés. Entre autre, le Programme d'ajustement structurel (PAS), en vigueur en 1992 et 1995, a permis d'atténuer les déséquilibres intérieurs et extérieurs, d'assainir les finances publiques et de promouvoir la croissance économique, la viabilité financière à moyen terme et le désengagement de l'Etat au profit du secteur privé. Depuis 1994, le Mali est impliqué dans le processus d'intégration dans l'UEMOA depuis sa création.

La fiscalité n'a pas échappé au vent des réformes qui a balayé le Mali au cours de ces dernières années et des modifications importantes ont été portées au régime fiscal, grâce à l'appui de la coopération canadienne à travers le projet : le Projet d'Appui à Mobilisation des Ressources Intérieurs (PAMORI). Cela s'est traduit d'une part, par la création de nouveaux impôts et d'aménagements importants des principaux impôts et d'autre part, par une croissance des recettes DGI. Selon les indications de la revue « IMPOT-COM » n° 009/0010 de juillet 2008, le taux de croissance moyen annuel des recettes DGI est estimé à 15,9% sur la période des cinq dernières années. Comparée à la croissance nominale du PIB, celle des recettes DGI varie de 1,34 à 6,12 fois, c'est-à-dire que la croissance des recettes a toujours largement dépassé celle du PIB. Selon la DGI, l'écart entre les deux taux exprime les efforts de gestion de la Direction des Impôts dans la mobilisation des ressources intérieures. Selon les statistiques de la DGI, la croissance des recettes DGI varie de 25% en 2003, 11% en 2004, 13% en 2005, 14% en 2006 et 17% en 2007; tant disque la croissance du PIB est passée de 7,6% en 2003, 2,3% en 2004, 6,1% en 2005, 5,3% en 2006 et 1,5% en 2007.

En tenant compte de ces éléments statistiques, on note une absence totale de lien entre la croissance économique et le prélèvement des impôts et taxes intérieurs. Or, la croissance ou l'absence de croissance PIB devrait avoir un impact sur les recettes fiscales. En plus de cette préoccupation, il convient de retenir également, l'inexistence, au Mali, d'un outil de prévision permettant de désagréger le taux de pression fiscale entre les secteurs : primaire, secondaire et tertiaire. Autrement dit, il n'est pas encore possible de répartir le taux de pression fiscal entre ces trois secteurs classique de l'économie. De plus au niveau de la DGI, les montants des différents impôts et taxes sont consolidés sur plusieurs années. Plusieurs impôts, tels que l'Impôt sur les Bénéfices industriels et Commerciaux (BIC), les impôts et taxes sur salaires proviennent à la fois des secteurs secondaire et tertiaire et primaire qui intègre les activités agricoles qui connaissent un forte démobilisation fiscale.

En plus de ces préoccupations, le système fiscal malien est caractérisé par une forte démobilisation fiscale en raison d'une part, des difficultés d'imposition du secteur informel qui échappe presque à l'impôt, malgré son poids économique social non négligeable et la non imposition du secteur agricole moderne et d'autre part, les multiples exonérations fiscales. Il en résulte ainsi un problème d'iniquité fiscal. En effet, l'essentiel de l'effort fiscal est demandé à une poigné d'entreprises formelles gérées par la Direction des Grandes

Entreprises. De plus, on entend couramment des plaintes d'un grand nombre de contribuables, notamment, les commerçants et les artisans, des investisseurs du taux élevé des impôts au Mali par rapport à certains pays voisins. Dès lors, l'imposition des biens et revenus soulève au Mali, un problème de gouvernance, de communication, d'explication et surtout de compréhension du rôle et de l'importance de la fiscalité dans le financement du développement.

I. METHODOLOGIE

Identification/ Formation des collecteurs

Une équipe pluri- disciplinaire de dix personnes (sociologues, anthropologues, juristes, économistes, fiscalistes) a constitué le dispositif de collecte des fiches d'expériences. Cette équipe a été formée pendant trois (3) jours durant sur la technique de rédaction et de collecte des fiches d'expériences.

Au cours de cette formation, il a été effectué une mise à niveau des membres de l'équipe sur l'état des lieux de la fiscalité au Mali, ainsi que les notions de base du sujet.

A la fin de la formation cinq (5) binômes de collecteurs ont été constitués et repartis sur le terrain auprès des groupes cibles (acteurs).

Phase de collecte des fiches d'expériences

Quatre groupes d'acteurs ont été identifiés comme porteurs d'expériences et aussi comme acteurs clés dans l'analyse des facteurs de blocages à la mobilisation des recettes internes :

- Groupe 1 : le secteur public (DGI, agents de recouvrement, DGE, etc.) ;
- Groupe 2 : le secteur privé (les Banques, les grandes entreprises, etc.) ;
- Groupe 3 : le secteur informel (les commerçants non enregistrés, les vendeurs, etc.) ;
- Groupe 4 : la société civile (les ONG, les citoyens, etc.).

Analyse transversale

Après deux semaines de terrain, près de soixante huit (68) fiches d'expériences⁴⁵ ont été collectées auprès de l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de la fiscalité.

L'analyse transversale des fiches s'est effectuée, à travers un atelier résidentiel de quatre jours. Il s'est agit au cours de cet atelier :

- d'une exploitation des fiches d'expériences ;
- de l'élaboration d'une cartographie des données (recueillies des fiches) ;
- de l'élaboration d'un schéma de rédaction du regard croisé.

La cartographie conceptuelle

L'outil DESMODO, également appelé cartographie conceptuelle, a été utilisé pour améliorer la représentation graphique des relations entre les différents éléments de propositions des acteurs

 $^{^{45}}$ Toutes les fiches d'expériences pourront être consultées sur le site web <u>www.afrique-gouvernance.net</u> à la fin du processus.

A la suite de l'analyse transversale et de la centralisation de l'ensemble des informations dans la cartographie, une grille de lecture a été élaborée. Cette grille de lecture se structure autour de trois domaines ; chacun des domaines comprend quatre éléments de diagnostic.

	SECTEURS		FAMILLES
1.	Perceptions et attitudes des acteurs	-	Constats positifs
2.	Stratégies pour une meilleure	_	Constats négatifs
	mobilisation des ressources internes	-	Défis
3.	Gouvernance et les politiques de	_	Propositions
	reformes publiques		-

Les axes pertinents d'analyse

A la suite de la lecture des fiches d'expériences, quatre axes ont été retenus comme pertinents pour rendre compte des facteurs de blocages au payement des impôts.

- 1. Le secteur informel/ la problématique de l'incivisme ;
- 2. La problématique des exonérations ;
- 3. La problématique de la redevabilité;
- 4. Le taux optimum acceptable.

L'analyse de ces axes a fait ressortir pour chacun d'entre eux les éléments de convergences et de divergences qui nous permettent d'effectuer une comparaison des points de vue des différents acteurs.

Difficultés rencontrées

Au cours du processus de collecte des paroles et des expériences, l'équipe a été confrontée à certaines difficultés. Il s'agit entre autres de :

- la quasi indisponibilité des personnes à interviewer ;
- sur le plan d'ordre juridique, la plupart des groupes cibles sont tenus par le secret professionnel, ce qui a rendu par moment difficile l'avancée de la collecte;
- la difficile compréhension des principes, de la méthode de travail, l'utilisation des outils de travail de l'ARGA.

II. PROBLEMATIQUE DE LA FISCALITE MALIENNE

Depuis son accession à l'indépendance, le Mali fait face à d'énormes difficultés d'ordre économique et financier. Les causes de ces problèmes sont multiples et résultent, entre autres, du suivi d'une longue stratégie de développement économique qui s'est révélée inefficace. Mais aussi, pendant longtemps, les pouvoirs publics ont donné à la fiscalité un rôle financier et économique accru, comme d'ailleurs pendant la colonisation, où le rôle de l'impôt fut d'abord celui d'affermir l'autorité du pouvoir politique, de procurer des ressources financières pour le fonctionnement de son administration, et pour bien d'autres fonctions subsidiaires, notamment la monétarisation de l'économie et l'incitation au travail par le biais de l'impôt de capitation.

Le constat est donc clair: qu'il s'agisse du temps colonial ou de la période du Mali indépendant, les pouvoirs publics n'ont pas réussi à adapter l'environnement économique et social à l'environnement fiscal, d'où la faiblesse de l'assiette fiscale, et par conséquent du rendement de l'impôt.

Pour mieux cerner ces ambiguïtés et l'utilisation de l'outil fiscal dans le processus de développement dans le contexte malien, analysons d'abord le contenu du système fiscal avant de présenter ses effets en termes de productivité.

2.1. Configuration actuelle du système fiscal malien

La fiscalité est la science de l'impôt. Elle occupe une place importante dans l'économie des Etats modernes en raison des ressources qu'elle procure aux budgets des collectivités publiques. Cela n'a toujours pas été le cas. Au 16 ème siècle on distinguait, sept sources de revenus publics parmi lesquelles l'impôt n'occupait qu'une place purement accessoire: revenus du domaine public, butin, dons des amis, tributs des Etats sujets, trafics publics, droits de douane, et accessoirement impôts sur les citoyens⁴⁶. De nos jours, l'impôt n'occupe plus la dernière place et répond plus que jamais à cet appel que lançait G. JEZE au début du siècle: « il y a des dépenses publiques; il faut les couvrir » 47. L'impôt est donc l'un des principaux instruments dont dispose la puissance publique pour collecter ses ressources budgétaires. La question qui se pose alors est de savoir comment s'opère cette collecte. L'idéal serait l'adoption d'un impôt unique qui indiquerait au contribuable, la part de la charge publique qui lui incombe. Cela aurait l'avantage d'obéir aux quatre règles: de justice, de certitude, de commodité et d'économie qu'avait posé A. SMITH au XVIII^{ème} siècle. 48 Mais il semble que l'expérience de l'impôt unique n'a pas été satisfaisante. Au Mali, les impôts et taxes applicables sont multiples et variés. Le système, en vigueur depuis les réformes de 1999 est celui de la taxation unique et catégorielle des revenus. Il se caractérise également par une fiscalité d'Etat et une fiscalité locale depuis l'avènement de la décentralisation.

2.1.1. Eléments de la fiscalité d'Etat :

Par fiscalité intérieure, nous désignons ici l'ensemble des impôts directs et indirects destinés à financer le budget de l'Etat. Ce sont :

A. Impôts directs:

1. L'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC) et l'Impôt sur les sociétés (IS)

Il s'applique sur les revenus provenant d'une activité lucrative, qu'elles soient commerciales, industrielle, artisanale ou libérale et qui n'est pas visée par une autre cédule d'imposition.

Les personnes imposables à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciales peuvent être aussi bien des personnes physiques dont le chiffre d'affaire annuel HT dépasse 30 millions que des personnes morales (Sociétés de personne : SNC, GIE, etc.).

L'impôt sur les sociétés est l'appellation de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux lorsqu'il est appliqué aux sociétés de capitaux. Celles-ci y sont soumises, du seul fait de leur forme juridique, quelque soit la nature de leur activité, même si celle-ci n'est pas commerciale.

Quant aux personnes physiques (souvent appelées les entreprises individuelles, ou encore les exploitants individuels), tant que leur activité demeure en deçà de 30 millions, elles sont soumises à une modalité particulière du régime de l'impôt sur les bénéfices industriels et

-

⁴⁶ BODIN J., Les six livres de la République, VI, 2, Paris, 1576.

 $^{^{47}}$ JEZE G., Cours élémentaire de science des finances et de législation financière, Giard Paris 19.

⁴⁸ A. SMITH, La richesse des Nations, V, II.

commerciaux, l'impôt synthétique. Il a été instauré à compter de l'année d'imposition 1999 afin de simplifier le régime fiscal pour les exploitants individuels dont le chiffre d'affaire annuel hors taxe n'excède pas 30 millions FCFA. Il regroupe l'ensemble des impôts auparavant payés par ces derniers (patente, licence, IBIC, ITS, CFE, TVA, etc.). Cet impôt est de 14 700 FCFA à 1 200 000 FCFA selon le type d'entrepreneur. Compte tenu de la diversité des métiers composant l'activité artisanale, les artisans figurent parmi les plus gros pourvoyeurs de l'impôt synthétique.

Les bénéfices imposables au Mali sont ceux qui sont réalisés dans des entreprises exploitées au Mali. Ainsi une société ayant son siège social au Mali et des succursales à l'étranger n'acquittera l'impôt sur les sociétés que sur les bénéfices provenant de son activité malienne. A l'inverse, une société ayant son siège social à l'étranger, mais exerçant une activité au Mali sera soumise à l'impôt sur les sociétés au Mali pour les bénéfices provenant de son activité au Mali. Cependant il peut avoir des cas où l'imposition des bénéfices est attribuée au Mali par une convention internationale relative aux doubles impositions.

Les exonérations sont de deux ordres en matière d'impôt BIC :

- Exonérations permanentes :

Elles concernent notamment les Sociétés de secours mutuel, Institut d'Emission, Coopératives de consommation, etc. Ces organismes n'ont guère l'occasion de réaliser des profits, ce qui justifie l'exonération permanente dont elles bénéficient.

- Exonérations temporaires :

Afin de favoriser les investissements privés, aussi bien nationaux qu'étrangers, diverses exonérations fiscales à caractère temporaire ont été instituées dans le cadre de législations particulières. Il en est ainsi par exemple pour les entreprises agrées au titre du Code des Investissements et pour lesquelles les avantages consentis sont fonction du régime qui leur a été accordé par le décret ou l'arrêté interministériel d'agrément; ou encore pour les bénéfices provenant d'usines nouvelles, modernisées ou agrandies. De même les entreprises agréées au Code Minier, au Code Pétrolier ou au Code des Investissements Immobiliers bénéficient également d'exonérations fiscales temporaires. Les conditions pour obtenir le bénéfice de ces exonérations sont indiquées dans le Code des Investissements, le Code Minier, le Code Pétrolier et le Code des Investissements Immobiliers.

Depuis la réforme fiscale de 1999, cet impôt s'applique aux prestataires locaux et étrangers.

2. L'impôt sur le revenu foncier (IRF)

Cette cédule d'imposition s'applique aux revenus provenant de la location des propriétés bâties et assimilées. Depuis 1999, le taux de 15% du revenu brut pour les immeubles en dur ou semi-dur et de 10% pour les immeubles en banco. Avant cette date, l'avantage d'un propriétaire ou d'une entreprise pour l'utilisation de son immeuble à des fins professionnelles était également imposable sur la valeur locative.

La réforme de l'IRF intervenue en 1999 a mis fin aux exonérations permanentes ou temporaires, auparavant prévues dans le Code Général des Impôts.

Par ailleurs, le fait générateur de l'imposition étant désormais la réalisation de revenus locatifs, les immeubles non productifs de revenus se trouvent exclus du champ d'application

de l'IRF (exemple : les immeubles d'habitation non loués, appartenant aux contribuables et occupés par eux mêmes, par leur famille ou par leurs employés domestiques).

3. L'Impôt sur les revenus de valeurs mobilières (IRVM)

Les valeurs mobilières sont constitués par des biens tels que les parts d'intérêts dans une société à responsabilité limitée, les actions d'une société anonyme, les obligations, les capitaux généralement placés et productifs d'intérêts. Tous ces biens rentrent dans la catégorie des meubles d'où leur nom, et rapportent en principe à leurs titulaires des revenus dits de valeurs mobilières ou de capitaux mobiliers- qui reçoivent des appellations diverses :

- Dividendes, intérêts,
- Arrérages.
- Les tantièmes et les jetons de présence versés par les sociétés par actions sont malgré leur caractère un peu particulier assimilés sur le plan fiscal à des revenus de valeurs mobilières.

Ces revenus constituent du point de vue fiscal une Catégorie à part. Ils sont soumis, sauf exonérations expressément prévues par la loi à un impôt proportionnel : l'Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières (IRVM).

L'imposition de cette catégorie de revenus présente toutefois la particularité de se faire dans la plupart des cas au moyen d'une retenue à la source, retenue à laquelle doit procéder celui qui paie les intérêts ou les dividendes (en général une société), l'impôt étant cependant supporté par le bénéficiaire de ces intérêts ou dividendes.

4. L'Impôt sur les traitements et salaires (ITS)

Crée en 1999 en remplacement de l'impôt général sur le revenu (IGR), il s'applique aux revenus découlant d'un d'emploi. Il s'agit d'un impôt progressif, c'est-à-dire un impôt dont le taux augmente au fur et à mesure que le revenu augmente. Il prend en considération le niveau de salaire et la situation familiale. Il y a sept tranches d'imposition, la première tranche de revenus (de 0 à 175 000 F CFA) n'est pas imposée, alors que l'excédent de 3 500 000 F CFA est taxé au taux maximal de 40%.

5. L'Impôt sur le bénéfice agricole

Les articles 57 à 79 du Code Général des Impôts considèrent comme bénéfices agricoles les revenus que retire un propriétaire de l'exploitation des biens ruraux qu'il possède. La catégorie des revenus agricoles est donc constituée par les produits de la culture proprement dite, ceux de l'élevage (moutons, bœufs, etc.), de l'aviculture (volailles), de la pisciculture et ceux tirés de l'exploitation forestière.

Toutefois, le Code limite pour le moment l'imposition des bénéfices agricoles à ceux réalisés dans les exploitations modernes, c'est-à-dire celles qui ne relèvent pas du cadre de l'agriculture traditionnelle. Mais dans les faits, les textes d'application prévus par les articles 57 à 79 du Code Général des Impôts n'ont pas encore été pris. A l'heure actuelle, il y a donc une exonération de fait des bénéfices agricoles à l'impôt sur les bénéfices agricoles, aussi bien ceux provenant des exploitations traditionnelles que ceux provenant des exploitations modernes.

L'imposition doit être toujours établie au nom du propriétaire, même dans le cas où celui ci n'exploite pas lui-même : les fermiers et les métayers restent quant à eux, soumis aux impôts

forfaitaires sur le revenu. A l'inverse, en ce qui concerne l'exploitation forestière, l'imposition doit être établie au nom de l'exploitant, que celui-ci soit propriétaire ou simplement détenteur du droit d'exploiter.

Le régime d'imposition est soit le forfait (régime général), soit le bénéfice réel. Le taux de l'impôt est de 10% du bénéfice.

6. La Taxe sur les Transports Routiers (TTR)

Elle a été instituée par la loi no 90-08 ANRM du 19 février 1990. C'est une taxe due par tous les transporteurs publics par route de personnes ou de biens dont les véhicules sont immatriculés au Mali. Elle présente un caractère réel en ce sens que ce sont les véhicules affectés au transport routier public qui y sont assujettis, même si le propriétaire du véhicule est le redevable de la taxe

Pour être assujettis à la Taxe sur les Transports routiers, les véhicules concernés doivent satisfaire aux deux conditions suivantes : l'utilisation pour le transport public routier et l'immatriculation au Mali.

Aucun cas d'exonération à la Taxe sur les Transports Routiers n'est prévu, dès que les deux conditions ci -dessus sont réunies. Les véhicules des communes ou du District affectés au transport public de personnes ou de biens sont assujettis à la taxe, de même que les véhicules appartenant aux jeunes diplômés exonérés temporairement de la patente.

Le tarif de la TTR est fonction de la puissance fiscale du véhicule pour les véhicules automobiles, et de la cylindrée du moteur pour les engins à moteur à 2 ou 3 roues. La puissance fiscale prise en considération pour les automobiles, est celle indiquée sur la carte grise.

B. Les impôts assimilés aux impôts directs :

- 1- La contribution forfaitaire des employeurs (CFE), son taux est de 3,5%, c'est un impôt d'Etat destiné à financer le budget de l'Etat ;
- 2- La taxe-logement (TL), son taux est de 1%; il contribue au financement de l'Office de l'Habitat;
- 3- La Taxe de Formation Professionnelle (TFP), son taux est de 2%. Il est destiné à financer le FAFPA ;
- 4- La Taxe Emploi Jeune (TEJ) : son taux est de 2% ; Il est destiné à financer l'APEJ.

Ces impôts sont dus par tout employeur assujetti à l'IBIC ou l'IS. Ils s'appliquent au montant global de la rémunération taxable versée par l'employeur.

5- La taxe sur les véhicules automobiles : les véhicules à moteur immatriculés au Mali sont soumis à cette taxe. Le tarif varie selon la puissance du moteur, telle qu'indiquée sur la carte grise.

C. Les impôts indirects :

- 1. La TVA: depuis le 1^{er} avril 1999, les assiettes de la TVA et de la TPS sont fusionnées pour l'application d'une nouvelle TVA généralisée au taux de 18% sur les produits et les services. L'une des particularités du régime de la TVA est de permettre la récupération de la TVA ayant grevé l'opération imposable. Elle vise ainsi la neutralité à la consommation finale des produits et services, peu importe le nombre d'intermédiaires. Il s'agit d'un prélèvement important à l'intérieur comme au cordon douanier.
- **2.** L'impôt spécifique sur certains produits (ISCP) : il est dû à l'importation ou à la consommation de certains produits.
- 3. La Taxe sur les contrats d'assurance : elle couvre les droits d'enregistrement et de timbre dû sur le contrat d'assurance proprement dit, ainsi que le droit de timbre de quittance exigible sur les reçus délivrés pour constater le versement des primes et accessoires.

Le tarif est de 4% pour les contrats d'assurance contre tous les risques relatifs à la navigation maritime, fluviale ou aérienne, et de 20% pour toutes autres assurances (vol, incendie, responsabilité civile, automobile).

En règle générale, le taux de la taxe s'applique au montant de la prime versée par l'assuré à l'assureur.

- **D.** Les droits d'enregistrement, de timbre et de conservation foncière
- 1. Les droits d'enregistrement : ils sont dus lors de la rédaction de certains actes ou la mutation d'un bien. Les droits d'enregistrement peuvent être fixes, proportionnels ou progressifs. Le simple droit fixe est de 1250 FCFA, le droit proportionnel frappe surtout les mutations à titre onéreux alors que le droit progressif frappe les mutations à titre gratuit. Le Code Général des Impôts établit à 20% les droits de mutation sur les immeubles faisant l'objet d'un titre foncier (7% pour ceux qui n'en font pas l'objet). Des réductions de taux sont prévues dans certaines circonstances.
- **2.** Les droits de timbres : il s'agit d'un droit duquel les contribuables doivent s'acquitter pour le traitement de certaines transactions telles le paiement d'une facture d'électricité ou un dépôt bancaire. Le taux varie selon le type de transaction.

3.1.2. Les éléments de la fiscalité locale :

1. La Taxe de Développement Régional et Local (TDRL): il est dû par toutes les personnes âgées de plus de 14 ans résidant au Mali ou y fixant leur résidence dans le courant de l'année d'imposition.

Les indigents, les contribuables âgés d'au moins 60 ans et non imposables à l'ITS, les hommes de troupe, les élèves et étudiants, les contribuables atteints par certaines maladies (Sida, lèpre, etc.), les mères d'au moins quatre enfants, etc. sont exemptés de la TDRL.

Les taux applicables sont fixes pour chaque région dans le Code Général des Impôts. Les Conseils de Cercle ou du District et les Conseils Municipaux peuvent modifier ces taux à l'intérieur d'une fourchette de 25% ; Son taux varie d'une région à une autre. A Bamako, il est de 3000 FCFA/an.

- 2. Les patentes et les licences : elles sont dues par tous ceux qui exercent un commerce ou une profession dans un but lucratif. La patente est composée d'un droit fixe et d'un droit proportionnel basé sur la valeur lucrative des locaux.
- **3.** La taxe sur les bicyclettes: Elle concerne les possesseurs d'une bicyclette en circulation effective. Bien que le Code indique que la taxe est due par tout possesseur d'une bicyclette avec ou sans moteur amovible, en fait supportent la taxe les seules bicyclettes, c'est à dire les engins à 2 roues non munis de moteur. Les engins à deux roues munis d'un moteur sont assujettis à la taxe sur les véhicules automobiles.

Les bicyclettes possédées en conformité des règlements administratifs (bicyclettes de l'Administration) et les bicyclettes possédées par des infirmes ne donnent pas lieu à ouverture de la taxe sur les bicyclettes.

La taxe sur les bicyclettes est une taxe annuelle dont le montant est fixé à 500 F. La taxe est due pour l'année entière, quelque soit la date de mise en circulation de l'engin. Celui qui acquiert une bicyclette en cours d'année doit la taxe pour l'année entière sauf s'il justifie que cette taxe a été acquittée pour l'année en cours par la production de la plaque de contrôle délivrée lors du paiement.

4. La taxe sur les armes à feu : il s'agit d'une taxe annuelle due par tout détenteur d'une arme à feu entrant dans l'une des catégories énumérées par le Code. Elle est établie et perçue voie de rôle. Le montant de la Taxe varie suivant la nature de l'arme, de 625 F pour les armes de traite à 7500F pour les armes rayées d'un calibre supérieur à 7mm.

3.1.3. Aspects quantitatifs de la fiscalité malienne :

Le rendement de la fiscalité intérieure connait une augmentation depuis les réformes fiscales de 1999. La situation de 2010 est la suivante :

Tableau 1 : Tableau des prévisions et réalisations 2009 et 2012

RUBRIQUES	2009		2010			TAUX
	Réal	Tx de réal	Prév	Réal	Tx de réal	DE
						CROISSANCE
DGE	258786	100,4%	281726	291966	103,6%	12,8%
DME			30138	16282	54,0%	
DID	49654	100.6%	39098	44470	113,7%	-104,4%
DRI	12724	98,8%	19038	17620	92,7%	38,7%
Directs	157738	102,4%	199400	204565	102,6%	22,0%
Indirect	138942	99,0%	154545	148016	95,8%	6,6%
Enre. Et Timbre	14394	91,0%	16055	17757	110,6%	23,4%
TOTAL	321074	100.3%	370000	370338	100,1%	15,3%

Source : Revue Impôt-Com, n° 20, Janvier –Février –Mars 2011.

3.2. Analyse quantitative des impôts directs :

- A l'analyse de ce tableau, on note que les recettes fiscales réalisées par la DGI se chiffrent à 370, 338 milliards de FCFA sur une prévision de 370 milliards avec un taux de réalisation de 101%.
- Les impôts directs représentent 204,565 milliards de FCFA, soit 55,23% des recettes fiscales réalisées en 2010.
- Les impôts indirects représentent 148,016 milliards de FCFA en 2010, soit 44,77% des recettes fiscales réalisées n 2010.
- Au niveau des impôts directs, l'essentiel des prélèvements est effectué à la DGE, le service des impôts qui gère le dossier des grandes entreprises et qui réalisent 500 millions et plus de chiffre d'affaire par an, soit 172,362 milliards de FCFA en 2010, autrement dit 84, 25% des impôts directs, et 46,54% des recettes fiscales totales.

Ces impôts directs proviennent essentiellement de l'Impôt BIC/IS, soit 117, 824 milliards de FCFA (57,59% des impôts directs). Il convient de signaler que la part des sociétés minières est assez dans ce résultat. Elle représente, 72, 826 milliards de FCFA, soit 61,8% en 2010. Après l'impôt BIC/IS, l'impôt direct le plus important est l'ITS, un impôt à la charge des salariés. Le rendement des autres impôts directs n'est pas assez élevé. La part des recettes liées à l'IRF, l'IRVM, la CFE, l'impôt synthétique ne dépasse point chacun 2% des recettes fiscales globales.

Il en résulte que l'un des gros problèmes de notre système fiscal est l'étroitesse de l'assiette fiscale. L'essentiel des impôts directs est supporté par les grandes entreprises, notamment les sociétés minières, pétrolières, quelques commerçants import export et surtout les salariés du secteur public et privé. Les acteurs du secteur informel contribuent très peu au financement du développement par le biais de l'impôt.

3.3. Analyse quantitative des impôts indirects :

Au titre des impôts indirects, les réalisations se chiffrent en 2010 à 148,016 milliards de FCFA, sur une prévision de 154, 545 milliards de FCFA, soit 39,96% des recettes fiscales intérieures. A l'analyse du résultat des impôts indirects, selon les statistiques de la DGI, on note que la TVA constitue l'impôt indirect le plus important et le moteur du financement de l'Etat, malgré son application difficile dans le contexte malien. Elle représente, 67% des impôts indirects et 26,77% des recettes intérieures. Signalons que la TVA est également recouvrée au niveau du cordon douanier.

3.4. Analyse quantitative des droits d'enregistrement et de timbre et droits connexes :

En 2010, les réalisations de ces droits s'élèvent à 17,757 milliards de FCFA, soit 4, 79% des recettes intérieures. On note que les droits d'enregistrement représentent 7,320 milliards de FCFA en 2010 et les droits de timbres 10, 437 milliards de FCFA.

Il en résulte que malgré les efforts fournis par les services chargés du recouvrement de ces droits, ils ne contribuent pas tellement au financement de l'Etat.

III. CARTOGRAPHIE CONCEPTUELLE DES DONNEES RECUEILLIES

Les acteurs auprès desquels les informations ont été recueillies se repartissent en quatre catégories : secteur public, secteur privé, société civile et secteur informel. La grille d'analyse comprend trois paramètres suivant chacun des deux secteurs de l'outil desmodo : 1) perception/ attitude des acteurs et 2) les stratégies pour une meilleure mobilisation des recettes fiscales.

Il en ressort que les données recueillies auprès des différents acteurs présentent plusieurs similarités par endroit, comme indiqué dans le tableau ci – dessous.

Tableau 2 : Les éléments de convergence aux quatre (4) acteurs : secteur public, secteur privé, la société civile et l'informel.

Axes	Perception et attitude des acteurs	Stratégies pour une meilleure mobilisation des recettes		
Grille D'analyse		fiscales		
Constats positifs	 Les recettes fiscales jouent un rôle majeur dans le développement du Mali Le paiement de l'impôt est un acte de citoyenneté 	 L'impôt est la ressource vitale de l'Etat Nul n'est exempté du paiement des impôts et taxes 		
Constats négatifs	 Déficit de communication entre l'administration fiscale et les contribuables Existence d'une pratique de corruption réciproque entre les agents du fisc et les contribuables L'incivisme fiscal est une pratique courante au Mali Certains contribuables sont victimes des abus des agents des impôts lors des recouvrements L'absence d'éthique chez certains agents l'administration fiscale Existence d'une méfiance entre les contribuables et les agents des impôts Mauvaise perception des impôts par le contribuable 	 Le paiement des impôts est très douloureux pour le contribuable dans l'ensemble La fraude fiscale un handicap au développement L'hostilité des citoyens vis à vis de l'administration fiscale Difficulté de mobilisation des recettes fiscales par l'Etat 		
Défis	 La lutte contre la corruption dans l'administration fiscale L'application stricte des textes de la législation fiscale Le rapprochement de l'administration fiscale aux contribuables à travers des campagnes d'informations 	 Faire des études approfondies sur les éléments clés de la fiscalité Application strict des textes en cas de fraude fiscale Information et sensibilisation des populations sur les avantages des impôts pour le développement du pays Développement d'une meilleure stratégie de communication à l'endroit des contribuables La lutte contre la fraude et l'évasion fiscale L'adaptation de l'impôt aux réalités socioéconomiques du pays 		
	 Informer et sensibiliser les citoyens sur leurs devoirs civiques (rôle de l'Etat) 	 Inciter les contribuables à se conformer avec les 		

Propositions	• Informer et sensibiliser les contribuables sur le	dispositions de la législation
	caractère obligatoire du paiement des impôts	fiscale
	(rôle de l'Etat)	 Expliquer l'utilité du bon
	 Informer les contribuables sur les types d'impôts 	paiement de l'impôt au
	liés aux différentes activités professionnelles	citoyen
		 Informer le contribuable sur
		ses obligations fiscales
		 Encourager le civisme fiscal

IV. LES AXES D'ANALYSE PERTINENTS

4.1. La problématique de l'incivisme fiscal

Notion bien relative, le civisme fiscal interpelle surtout la conscience du contribuable, il se traduit par le comportement des citoyens qui s'efforcent d'alimenter les finances publiques le mieux possible d'une part et de les grever le moins possible d'autre part. A cette fin, ils acquittent leurs impôts comme il se doit et se gardent de porter atteinte au patrimoine public. Si le problème de l'incivisme existe partout, notons que dans le contexte malien, il se pose avec acuité, dans la mesure où la notion d'intérêt général, liée à l'impôt est très mal perçue. Un grand nombre de citoyens maliens se sentent rarement concernés par les problèmes financiers et le fonctionnement de l'Etat. Or, c'est bien de la conscience que « les citoyens ont de leur Etat qui conditionne leur sens civique et leur moral fiscal ainsi que leur comportement fondamental et intime à son égard et à l'égard de son budget ».

Outre cet aspect psychologique, l'incivisme fiscal résulte aussi en grande partie dans le contexte malien de la croyance en la corruption, au gaspillage des revenus de l'Etat par le pouvoir public, à la faiblesse de l'Etat et au manque de conscience civique chez certains responsables politiques, administratifs et associatifs.

4.2. La problématique des exonérations

L'un des obstacles majeurs au développement du Mali, à l'instar des pays du tiers monde est la faiblesse de l'épargne nationale, conséquence logique de la faiblesse des ressources nationales. Dès lors la difficile bataille que mènent les pouvoirs publics contre le sous-développement se ramène inexorablement à la lutte contre la rareté de moyens financiers. Mais toutes ces tentatives retombent presque toujours dans le cercle vicieux de la pauvreté: la faiblesse des revenus nationaux entraîne l'absence de l'épargne nationale, qui entraîne la faiblesse sinon l'inexistence de l'accumulation du capital. L'inexistence ou la faiblesse de l'accumulation du capital entraîne la stagnation ou une croissance trop faible, qui à son tour entraîne la faiblesse des revenus nationaux et la misère de la population qui connaît par ailleurs une croissance démographique forte.

Généralement consignés dans les Codes des investissements, minier pétrolier et divers textes de lois et souvent exigés par les partenaires au développement, les stimulants fiscaux traduisent le souci permanent des dirigeants des pays du tiers monde de promouvoir la création d'entreprises nouvelles de toutes dimensions ou l'extension de celles existant déjà. En réalité, ces stimulants fiscaux ont incontestablement permis d'attirer des investisseurs miniers, pétroliers et biens d'autres industriels locaux et étrangers et, qui ont contribuer à la création de richesses et de beaucoup d'emplois. Cependant, il convient de noter les critiques :

_

 $^{^{49}\,}$ G. SCHOMÖIDERS, Psychologie des finances et de l'impôt, PUF, 1973, p.13.

La première concerne le Code des Investissements. L'un des critères d'éligibilité des entreprises à ce code est lié à la possibilité d'obtenir un taux minimum de valeur ajoutée de 35%. Pour atteindre un tel niveau, l'entreprise réalise donc forcément un profit important, et dans ce cas, les avantages ne se justifient point, ou s'ils se justifient c'est parce que l'imposition des profits est trop forte et c'est alors qu'il faut réduire. Le code des investissements ne doit pas avoir pour objet de corriger les imperfections du système fiscal.

Le second reproche formulé à la politique des exonérations fiscales au Mali concerne la perte financière qu'elle engendre. L'évaluation du poids financier des dispositions privilégiées à l'investissement n'est pas évidente. On ne connait pas exactement le montant des dépenses fiscales consenties par l'Etat, ou du moins, le citoyen ou l'opinion nationale n'a aucune idée de ces montants et du coup sur leur rentabilité. Pourtant il existe plusieurs méthodes de quantification des moins values budgétaires. Cette évaluation peut être fondée, entre autres, sur la comptabilité prévisionnelle lorsque le nombre d'entreprises agréées n'est pas élevé. L'évaluation consiste ici à chiffrer approximativement les moins values par le biais d'un dépouillement dossier par dossier.

La statistique peut aussi servir de support à l'évaluation financière des moins values budgétaires. Elle consiste à considérer un pourcentage de bénéfice que l'Etat perdrait au titre des impôts frappant ce bénéfice, impôt BIC ou de distribution par exemple. En appliquant ce coefficient sur un bénéfice agrégé, on apprécierait à peu près les pertes fiscales enregistrées par l'Etat d'accueil. L'inconvénient de cette méthode est qu'elle ne s'applique qu'aux impôts frappant uniquement le bénéfice.

En définitive, il convient de retenir que cette politique de douceur fiscale coûteuse sur le plan budgétaire. Si elle a permis d'attirer quelques projets, donc des emplois, force est de reconnaître qu'elle crée aussi d'énormes distorsions néfastes à long terme au développement des entreprises, dans la mesure où ces exceptions au droit commun encouragent non seulement la fraude en facilitant l'introduction de produits hors taxes susceptibles d'être revendus au secteur informel, mais aussi constituent aussi et surtout une incitation à l'augmentation des tarifs et des taux de droit commun pour compenser des pertes de recettes. Ces dépenses fiscales qui ne sont pas comptabilisées dans les dépenses de l'Etat faussent également le jeu de la concurrence entre les entreprises maliennes et celles financées de l'extérieur bénéficiant de la détaxe totale ; mais aussi favorisent une autre distorsion pouvant être introduite dans l'arbitrage entre achats locaux dont le prix contiendra toujours des taxes rémanentes et les importations toujours pleinement détaxées.

4.3. La problématique de la redevabilité de l'impôt

On évoque souvent parmi les faiblesses des systèmes fiscaux des PVD, l'existence d'une énorme fraude fiscale, due essentiellement aux insuffisances des appareils fiscaux chargés de gérer l'administration et le recouvrement de l'impôt. Cette vérité n'est pas seulement caractéristique des seuls pays en voie de développement, elle caractérise aussi les systèmes fiscaux des pays développés mais semble-t-il à des degrés moindres. De même, cette vérité n'est pas à mettre uniquement « sur le dos » de l'administration fiscale, en tant que telle. Elle trouve sa raison dans le milieu environnant cette institution, autrement dit le milieu fiscal. Au Mali, ce milieu est très pauvre en culture fiscale. La quasi-totalité des contribuables ont une perception moins nette de la distinction entre l'impôt direct et l'impôt indirect.

Cette réalité s'explique davantage par le « réflexe » anti impôt évoqué ci-haut. Ce dernier s'accentue d'ailleurs, d'autant plus qu'il n'existe pas à présent une prise de conscience collective du devoir fiscal pour contrebalancer ce réflexe activé par la culture ancestrale, transmise de génération en génération, qui, au vu des pratiques anciennes, voyait dans l'impôt une façon de détourner la richesse de tous au profit de quelques-uns.

Nous ferons aussi remarquer que les méthodes extrémistes qui dominent le mode d'évaluation des revenus imposables et de recouvrement des impôts ruraux contribuent de manière indirecte à proliférer l'ignorance fiscale et par voie de conséquence à ne pas faciliter la collaboration des contribuables.

A ce propos, certains soulignent que la méconnaissance de l'importance et du rôle de l'impôt dans le financement du développement constituent une limite essentielle à la sensibilisation des contribuables au devoir fiscal. Beaucoup de nos compatriotes pensent souvent à juste titre, en raison du manque de communication autour du rôle de l'impôt, que l'impôt recouvré est avant destiné aux agents des impôts. On ignore que la contribution de l'Etat dans le financement des infrastructures de santé, des routes et bien d'autres équipements provient en partie des impôts et par conséquent qu'en payant son impôt, l'on contribue ainsi au financement du développement du pays.

En résumé nous dirons qu'au Mali, le pessimisme que l'on ressent dès qu'il s'agit de se saisir de la fiscalité pour accomplir un grand dessein se justifie largement par des difficultés d'ordre politico-sociologiques dominées notamment par les facteurs intentionnels, telle la corruption, et les facteurs non intentionnels comme l'incompétence. Ces obstacles, qui constituent actuellement les maux les plus révoltants de notre société, associés aux contraintes socioéconomiques minent et neutralisent toutes les formes de politique fiscale. Leur traitement constitue un préalable à toute réforme de fond.

4.4. La problématique du taux optimum acceptable

L'adaptation de la fiscalité au besoin de développement doit s'apprécier non seulement au point de vue de la pression fiscale, mais aussi surtout de celui de la justice fiscale qui suppose que l'impôt devrait frapper équitablement les contribuables, en ce sens que tous les assujettis devraient participer à la couverture des dépenses publiques selon une proportion équivalente ou du moins analogue de leur revenu.

S'assurer que la fiscalité en vigueur opère une équitable répartition du poids de l'impôt exige que puisse être déterminée avec une approximation suffisante la charge réellement supportée par chaque contribuable et par chaque catégorie d'agents économiques. La législation fiscale malienne est peu porteuse de justice fiscale. De cela, nous avons plusieurs indices: la fiscalisation excessive de certaines catégories d'entreprises et salariés et l'affranchissement fiscal d'une grande partie de la population active évoluant dans l'informel, la faiblesse des moyens matériels et humains de l'administration, la démobilisation fiscale qui caractérise le secteur agricole et immobilier.

Il résulte de notre enquête que le citoyen a tendance à confondre cette situation d'injustice fiscale à une forte pression fiscale. En effet, la pression fiscale est le rapport entre le volume des impôts et celui du Produit Intérieur Brut (PIB). Au mali, son niveau est faible. Il a varié entre 10,08% et 14,2% depuis le début de la décennie et en dessous du taux exigé par l'UEMOA : 17%.

V. Conclusion

En somme, les structures du système fiscal malien connaissent des disfonctionnements. Il reste à dégager les mesures éventuelles de leur adaptation en proposant des remèdes. On doit se demander si la non fiscalisation de certaines zones, les allègements accordés dans certains domaines ne continuent pas à engendrer un déficit budgétaire important et permanent, alors que le but recherché est tout le contraire.

Plusieurs actions sont à entreprendre notamment dans le cadre législatif, administratif afin de renforcer la capacité d'action du fisc et de permettre un contexte favorable à la mobilisation des recettes.

Au Mali, aucune loi ne réprime expressément la fraude fiscale, non plus son infraction voisine qui est l'évasion fiscale. Encore, il convient de rappeler que la répression n'est en soi ellemême une finalité aux multiples problèmes de l'impôt.

Il faut en outre développer le civisme fiscal pour que le citoyen s'acquitte de l'honorable obligation de contribuer aux charges fiscales ; le contribuable doit être amené à participer à la gestion de l'impôt.

Ainsi, à l'instar de certains pays, les administrations fiscales maliennes doivent promouvoir leur politique de communication avec le contribuable en vue de leur adaptation. Dans ce domaine, l'institution des centres de gestion agrée et des associations se révèleront utiles.

En effet, l'impôt doit présenter aux contribuables comme un acte de citoyenneté ; car la mobilisation adéquate et efficiente des ressources fiscales concoure à la souveraineté économique et politique d'un Etat.

En tout état de cause, l'équilibre du système fiscal demeure un socle pour l'atteinte des objectifs socio-économiques et culturels de notre nation.

DYNAMIQUES DU SECTEUR INFORMEL AU MALI : QUEL ENGAGEMENT POUR LA MOBILISATION DES RECETTES INTERNES

Hama A. CISSE, Président de la Coordination des Associations des Commerçants Détaillants du Mali

I. NOTION DU SECTEUR INFORMEL

Le secteur informel concoure à la fourniture de services et de biens, mais ne génère pas ou peu de recettes fiscales. Le secteur informel occupe une place importante dans la vie économique et sociale du Mali. Le secteur informel lutte contre la pauvreté, mais a aussi un rôle négatifs sur l'emploi.

II. ROLE DU SECTEUR INFORMEL DANS L'ECONOMIE NATIONALE

Le secteur informel occupe une grande partie de la population malienne. Il brasse des centaines de milliards et fait vivre plus de 8 ménages sur 10 dans le District de Bamako. L'impact du secteur informel dans le développement socio économique a conduit les pouvoirs publics à lui réserver une place importante dans l'élaboration des politiques publiques.

III. QUELQUES ACQUIS

Au titre des acquis, il faut citer :

- L'organisation des Etats généraux du commerce et de l'artisanat ;
- L'organisation du symposium national et du symposium international sur le secteur informel ;
- L'avènement de la patente vignette et de l'impôt synthétique ;
- La naissance de la coordination des associations et groupements des commerçants détaillants du Mali :
- Les activités d'information, de sensibilisation et d'éducation citoyenne ;
- Le partenariat entre l'Etat et le secteur privé ;
- La naissance du projet d'appui aux commerçants détaillants (PACD);
- L'objectif du PACD est de sortir le maximum de commerçants détaillants de l'informel.

IV. QUELQUES CONTRAINTES

- La mise en œuvre de la patente vignette et de l'impôt synthétique rencontre quelques difficultés.
- La perception par rapport à l'impôt ;
- Le classement et le reclassement des entreprises ;
- La fiscalisation des grandes entreprises qui a des incidences sur les petites entreprises ;
- La méconnaissance des textes par les commerçants détaillants qui sont dans leur grande majorité des analphabètes;
- La fiscalisation des groupages dans le cadre des commerçants voyageurs qui se regroupent pour importer des marchandises ;
- Les taux des impôts et taxes généralement élevés et non adaptés.

V. LES ENGAGEMENTS POUR UNE PLUS GRANDE MOBILISATION DES RECETTES

- L'élargissement de l'assiette fiscale ;
- La pérennisation des acquis du projet d'appui aux commerçants détaillants et son institutionnalisation;
- Le renforcement du partenariat entre l'Etat et le secteur privé ;
- La simplification des textes et procédures, leur vulgarisation et popularisation.

Serge BAUVET, Expert fiscal – France

1 DECLARATION INTRODUCTIVE

Mon propos vise à présenter la réforme fiscale réalisée à Madagascar au cours des années 2007/2008 et dont les fondamentaux me dit-on demeurent malgré la crise socio- politique que le pays a connu à partir de janvier 2009 et qui perdure à l'heure actuelle.

Il faut souligner enfin, que cette réforme fiscale a été élaborée avec le soutien technique et l'accompagnement du Fonds Monétaire International (FMI), de l'Union Européenne et de la Coopération française déjà citée et avec un certain nombre d'autres partenaires au développement.

Après quelques éléments de contexte et le constat de situation au moment de la réforme, ma présentation sera articulée autour des deux phases principales de la réforme :

- La réforme des textes fiscaux
- La réforme de l'Administration fiscale

C'est d'ailleurs cette deuxième phase de la réforme qui a représenté la partie la plus importante et certainement la plus délicate dès lors qu'elle s'inscrivait dans la durée et nécessitait à ce titre un suivi rigoureux et une évaluation des résultats permanente, et aussi et surtout, elle s'adressait à la fois aux opérateurs économiques et à l'ensemble des personnels de la Direction générale des Impôts, avec pour condition de sa réussite l'adhésion la plus large possible.

2 LE CONSTAT DE SITUATION

2.1 Le constat en termes de recettes fiscales :

- pour la Direction générale des impôts :

Année	Montant en Ariary (MGA) (1)	% d'évolution
2005	529 millions	
2006	632	+ 19%
2007	799	+ 26%
2008	1080	+ 35%
2009	1028	- 4,8%
2010	1144	+ 1,5 %

(1) cours moyen : 1 Euro = 2650 Ariary (MGA)

Partant de ces résultats, on constate un doublement des recettes au cours de l'année 2008 par rapport à 2005. C'est dire que la réforme a été largement positive d'autant qu'elle a permis de stabiliser à peu près les recettes au niveau atteint en fin de période de réforme (fin 2008) et ce, malgré la crise de fin janvier 2009.

- pour la Direction générale des Douanes (pour mémoire) :

On a constaté une courbe de progression des recettes douanières qui sont passées de **491** milliards d'Ariary **en 2005** à **1007** milliards pour **2008**, avant une forte chute pour 2009 à 753 milliards, suivie d'une reprise en 2010 avec une hausse d'environ 10%.

Je ne m'étendrai pas sur la réforme douanière, qui était parallèlement conduite avec l'appui des partenaires au développement déjà cités et de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD), toutefois ma mission dans le cadre du Projet PARAF comportait une intervention sur des actions ciblées que je citerai pour mémoire :

- mise à niveau du site internet de la DGD pour lui conférer un caractère interactif
- appui à des actions de communication externe en direction des opérateurs économiques
- séquence de formation à l'Ecole Nationale des Douanes en matière de procédures fiscales, de déontologie et l'organisation de stages auprès de la Douane française pour des cadres de la douane malgache.

2.2 Le constat en termes de taux de pression fiscale :

Le taux de pression fiscale qui se situait pour 2005 à : 10,03 % a été porté à 13,20% pour

2008, soit une progression de pratiquement 3 points. Ce taux de pression fiscale, bien qu'encore faible par rapport aux normes habituelles, devait normalement atteindre l'objectif fixé pour l'année 2011, soit : 15%, ce qui apparaissait à l'époque assez réaliste.

2.3 Le constat en termes d'organisation et de fonctionnement de la Direction Générale des Impôts :

La Direction générale des impôts rencontrait des difficultés pour atteindre ses objectifs de recettes fiscales et la réforme de son organisation et de son fonctionnement n'était pas réellement engagée ; en fait la DGI gérait les structures en place et n'envisageait que des réformes d'ajustement en fonction des circonstances.

• le constat au niveau des textes fiscaux :

- ✓ une fiscalité instable et peu lisible pour les contribuables, résultant de textes complexes, non mis à jour : il existait un Code général des impôts qui n'avait pas été refondu au moment de la fusion des régies fiscales (Contributions Indirectes, Contributions Directes, Enregistrement), d'où le foisonnement de délais et de procédures différentes peu propices à l'amélioration du rendement fiscal, à la transparence et aux bonnes relations avec les opérateurs économiques
- ✓ pas de visibilité pour l'évolution de la fiscalité, pas même à court terme faute de vision pour l'avenir et d'études prospectives, situation certainement préjudiciable aux grands secteurs économiques stratégiques (mines, agriculture, tourisme)
- ✓ des procédures fiscales obsolètes : délais de réponses aux actes de procédures différents selon les impôts, une application non standardisée des procédures pour

l'ensemble des services, source d'arbitraire et de risques de corruption et un régime de pénalités extrêmement complexe non appliqué en fait

- ✓ pas de sécurisation du droit fiscal, notamment en matière de contentieux administratif et de recours judiciaire, propre à renforcer l'attractivité de Madagascar auprès des investisseurs internationaux dans les grands projets industriels et commerciaux
- ✓ défaut de consultation des opérateurs économiques en préalable aux mesures nouvelles et peu de diffusion des textes et instructions fiscales.

• le constat au niveau de l'organisation de l'Administration fiscale :

- ✓ des structures ne prenant pas assez en compte les diverses catégories de contribuables et inadaptation de l'allocation des moyens au regard des enjeux fiscaux
- ✓ absence de culture de résultats et de suivi des performances des services, ni de culture de services rendus aux entreprises
- ✓ insuffisance de la gestion des dossiers des grandes entreprises, pourtant fondamentale puisque les grandes entreprises représentent environ 80% des recettes totales de la DGI
- ✓ faible mobilisation des agents de la DGI due, au moins en partie à un défaut d'autorité, à un encadrement des services opérationnels déficient et méconnaissant les principes d'animation et ignorant la nécessaire culture résultats/performances
- ✓ manque de motivation des agents de la DGI et gestion des ressources humaines peu incitative en matière de promotion interne et de plan de carrière, de reconnaissance du travail fait et de rémunération en fonction des mérites et des résultats
- ✓ insuffisance de communication interne et externe

3 LA STRATEGIE DE REFORME

- Une stratégie de réforme qui implique des engagements forts :

En effet, si l'on considère que la transparence est la norme dans la démarche de réforme, la simplification du système fiscal et la clarification des obligations des contribuables sont indispensables pour entraîner le consentement à l'impôt.

Aussi, l'acceptation de la réforme impliquait-elle des engagements de la part des autorités, par l'envoi d'un signal fort de changement, notamment en matière de communication et d'explication et de soutien à la Direction générale des Impôts.

- "une véritable vision pour l'avenir" de l'Administration fiscale caractérisée dans ses grandes lignes par :
 - l'affichage d'objectifs ambitieux en termes de recettes budgétaires, mais pas seulement, il s'agissait aussi de :

- contribuer à la définition d'une politique fiscale renforçant l'attractivité du territoire et favorisant un climat d'investissement à Madagascar
- moderniser les structures et les procédures pour répondre aux enjeux et aux besoins des différentes populations fiscales
- développer de meilleurs services aux usagers avec une exigence de transparence et fournir aux agents des conditions de travail appropriées pour des agents responsabilisés et mobilisés, avec une exigence de comportement conforme aux règles.

4 DES ORIENTATIONS CLAIRES POUR LA REFORME:

Pour répondre à ces objectifs, la stratégie de modernisation de la DGI repose sur des orientations claires et affichées :

4.1 Mise en œuvre d'actions immédiates pour renforcer les opérations fiscales et sécuriser les recettes :

Un plan d'action prioritaire est mis en œuvre pour réhabiliter les opérations fiscales des centres fiscaux présentant le plus fort potentiel fiscal : **Direction des Grandes Entreprises** (DGE) en premier, et des **PME** des deux principales régions et de **3 centres pilotes** pour les autres contribuables

C'est véritablement ce qui a été 'le cœur de la réforme' et qui marquait une rupture avec la gestion ancienne qui omettait de tenir compte du principe 'coût des moyens engagés /résultats obtenus'.

Au contraire, la nouvelle démarche prenait en compte le fait que la Direction des

Grandes Entreprises (DGE) représentait l'essentiel des recettes fiscales de la DGI ; c'est donc tout naturellement sur ce service que les moyens techniques, financiers et humains ont été prioritairement concentrés.

4.2 Réforme et simplification de la législation fiscale :

Les composantes les plus importantes de la réforme ont été identifiées au cours du 1er trimestre de la réforme et intégrées dans la Loi de Finances suivante (2008).

Sans entrer dans le détail des mesures on évoquera les principales, qui sont purement indicatives dès lors qu'elles concernent un pays en particulier et qu'elles ne sont pas susceptibles d'être reproduites à l'identique dans un autre pays :

4.3 Renforcement et modernisation des structures de la DGI :

- baisse des taux de 2 points en moyenne sur 3 ans des principaux impôts directs, rendue possible notamment par l'élargissement de la base imposable
- suppression de la taxe professionnelle (patente) et de diverses taxes ''polluantes'' et rapportant peu : impôts compliqués, mal appliquées et mobilisant de trop nombreux agents
- augmentation de la TVA de 18 à 20% (moyenne relevée dans nombre de pays) et qui compense (largement) la suppression de certaines taxes.

C'est cette réforme de l'Administration fiscale qui a nécessité le plus d'engagement dès lors qu'elle touchait, comme nous allons le voir, tous les secteurs de la DGI et qu'il s'agissait de donner très rapidement à l'ensemble des agents, des repères et des formations immédiatement opérationnelles.

Les services centraux sont immédiatement réorganisés et renforcés pour assurer la mise en œuvre de la réforme et la supervision des opérations fiscales. Puis, est entreprise la mise en place progressive des services opérationnels calibrés en fonction des différents segments de la population fiscale.

4.4 Modernisation des procédures et des systèmes :

Dans la recherche d'efficacité, il s'agissait de simplifier les procédures de déclaration et de paiement des impôts, de généraliser l'utilisation des moyens informatiques avec pour conséquence un redéploiement des agents vers la réalisation des taches les plus productives.

4.5 Développement et mobilisation des ressources humaines :

Les orientations retenues ont visé à réaliser une nouvelle gestion des carrières, une redéfinition des missions, la motivation des agents à travers la reconnaissance des mérites et des avantages financiers et parallèlement une action visant la lutte contre la corruption.

4.6 Communication:

D'intenses actions de communication ont été conduites à un rythme soutenu, aussi bien en interne (questionnaire aux agents sur leur perception de la réforme et leur ressenti au travail) qu'en direction des entreprises particulièrement celles relevant de la DGE (enquête directe auprès d'un panel d'entreprises et envoi d'un questionnaire détaillé sur l'application selon elles, en réel, des mesures nouvelles à la DGI), création d'espaces d'échanges et de dialogue. Une communication plus simple et pédagogique ciblait également le grand public.

Sur la base de ces orientations stratégiques, le plan d'action identifie les principales actions à engager et développe un calendrier prévisionnel de mise en œuvre.

5 LE PLAN D'ACTIONS

5.1 Modernisation et simplification de la législation fiscale :

- identification des composantes de la réforme du système fiscal dès le début de la réforme
- concertation des partenaires économiques et des groupements professionnels et de l'instance représentant les experts comptables
- élaboration du projet de réforme fiscale et adoption des textes législatifs et réglementaires
- communication interne/ externe, formation des cadres et des agents
- enquête de satisfaction auprès des opérateurs.

On insistera sur la démarche engagée en matière de communication visant à favoriser la compréhension et l'appropriation de la réforme par les agents de la DGI et son acceptation par les opérateurs économique. Elle a été particulièrement appuyée par le Directeur général qui est intervenu à de nombreuses reprises à travers les différents média.

5.2 Modernisation et rationalisation de l'organisation :

- réorganisation des services centraux :
- formation d'une équipe restreinte au cabinet du DG, composée de jeunes cadres bien formés, dynamiques, réactifs et motivés (postes à profil), dont la mission a été de préparer, de suivre la mise en place de la réforme et d'en analyser les résultats, de centraliser les statistiques (télétransmission directe au cabinet du DG des données de la DGE puis progressivement des services régionaux)
- renforcement du service de politique fiscale chargé d'analyser les indices économiques, de produire des études d'impact de la réforme fiscale, de fournir des

- études à la demande et de rechercher des propositions de correction ou de complément à la réforme fiscale
- élaboration d'un nouvel organigramme et nomination de nouveaux chefs de services, la plupart du temps issus des derniers recrutements ou suite à une évaluation des cadres en place : postes à profils attribués prioritairement dans les grands services, cabinet DG, DGE en priorité
- redéfinition des taches par services avec mise en chantier de fiches de postes
- formation renforcée de tous les cadres avec un accent particulier sur l'encadrement des services : formation au leadership, et à la présentation des tableaux de bord et compte rendus d'activité et à l'analyse par les chefs de services eux-mêmes de leurs propres résultats, par rapport notamment aux données publiées pour les autres services.

- réorganisation et renforcement des capacités des services opérationnels :

- définition des taches prioritaires pour l'ensemble des services
- formation étendue à l'ensemble des personnels avec une implication requise des chefs de service, visites sur place du DG et d'une équipe de la direction générale
- amélioration du recensement de la population fiscale et définition des critères de classement par segment de contribuables (DGE, PME, petits contribuables)
- mise en place des centres fiscaux pilotes pour la gestion des PME qui a permis des résultats très significatifs au plan des méthodes, de suivi des résultats et des résultats eux-mêmes en forte hausse, perception de l'impact de la communication en direction des entreprises, d'identification des retards et des blocages, etc.

5.3 Simplification des procédures et amélioration de la diffusion de la culture fiscale :

- amélioration des relations avec les contribuables : organisation de rencontres avec les groupements des contribuables, séminaires de présentation des réformes et écoute des attentes des contribuables et des professionnels de la comptabilité, des banquiers (amélioration des procédures de paiement des impôts)
- refonte du Code général des impôts et création d'un manuel des procédures fiscales avec pour objectif la simplification des textes
- réexamen du périmètre géographique de certains centres fiscaux pour une meilleure gestion
- simplification des régimes d'imposition et création d'un régime simplifié d'imposition

5.4 Meilleur service aux contribuables :

- professionnalisation de l'accueil dans les centres fiscaux ;
- mise en ligne sur le site de la DGI des notes administratives, accès au téléchargement des principaux imprimés fiscaux ;
- création d'un centre d'appel téléphonique avec un accès réservé aux grandes entreprises. Création d'un site internet interactif pour les entreprises avec engagement effectif d'apporter des réponses rapides et personnalisées aux questionnements des opérateurs économiques, publications périodiques de FAQ et mise en ligne des réponses faites aux questions posées les plus significatives;
- large diffusion du Code général des impôts, du livre de procédures fiscales, auprès des entreprises et de tous les acteurs institutionnels, groupements professionnels, associations, représentations étrangères, universités, étudiants...(accueil de ces actions jugé très favorable par le public cible);

• diffusion de brochures, communications fiscales, rappel des délais de déclaration, interviews radio et télévision, etc.

5.5. Simplification et modernisation des procédures d'immatriculation des contribuables :

L'objectif était de réaliser un audit de l'état du recensement des contribuables, qui a d'ailleurs révélé des insuffisances lourdes (non immatriculation, doublons, contribuables inactifs, erreurs diverses, enregistrements inexacts), puis d'assainir le fichier d'immatriculation. L'opération, placée sous la responsabilité d'un seul service dédié a été engagée dans la durée bien évidemment, car il s'agit en l'espèce d'une opération lourde qui a souvent échoué par le passé, faute de méthode et de suivi.

A retenir que cette démarche a été initiée après consultation des diverses parties prenantes : Douanes, Trésor, Centre de formalités administratives nouvellement créé, Chambre de Commerce Institut de la statistique, Justice. Mais la base du fichier de recensement et le numéro d'identification maintenu est celui attribué par la DGI. Le croisement des divers fichiers administratifs n'a pu être engagé mais des accords ponctuels d'échanges avaient été trouvés avec certains services.

Cette démarche autorisait d'imaginer pour l'avenir un développement ultérieur, certes à plus long terme, qui visait à étendre le numéro d'identification fiscale (alors réputé intangible) à l'ensemble de la population.

5.6. Modernisation des procédures de déclaration fiscale et de paiement :

Ce point de la réforme s'est avéré un élément très significatif en termes de recettes fiscales, de sécurité des données fiscales, et de lutte contre la corruption. Il s'est également révélé comme un élément de visibilité de la réforme auprès des entreprises, des autorités de l'Etat et des partenaires au développement.

- simplification et meilleure lisibilité des déclarations fiscales et publication de notices explicatives ;
- généralisation du paiement par chèque, sauf pour les petits contribuables non bancarisés ;
- mise en place du **paiement par virement bancaire**, plus rapide et plus sûr pour les grandes entreprises, puis élargissement progressif de l'obligation aux PME (taux effectif de règlement par virement obtenu pour les centres fiscaux les plus importants : 98%);
- création du dispositif de la **télé déclaration fiscale pour les entreprises de la DGE**
- simplification et procédure accélérée des remboursements de crédits de TVA après analyse risque/comportement habituel des contribuables, l'objectif étant de ne pas créer de formalités inutiles pour les entreprises connues pour leur ponctualité et leur comportement habituel sans problème.

5.7. Renforcement du contrôle fiscal :

• élaboration d'un vaste programme de contrôle fiscal qui a conduit à examiner pratiquement tous les dossiers importants, notamment ceux gérés par la DGE (contrôles sur pièces ou sur place);

- renforcement marqué de la lutte contre la fraude fiscale : recherche de renseignements extérieurs, mise à jour de circuits frauduleux, croisement des informations avec la Douane ;
- création d'un service central de lutte contre la fraude, chargé de l'organisation, du suivi du contrôle fiscal et d'études et méthodes. Cette structure diligente par ailleurs des contrôles visant des activités spécifiques ou particulières : associations, activités de conseil, certaines professions libérales pour lesquelles le contrôle fiscal était demeuré quasi inexistant;
- renforcement de l'action en recouvrement avec la création d'un service de recouvrement à compétence nationale pour la mise en œuvre des poursuites concernant les grosses créances et le conseil aux services des recettes des impôts (envoi en formation du responsable auprès de la DGI française).

5.8 Simplification des procédures contentieuses :

- unification des procédures contentieuses et mise en place d'un suivi dans le temps ;
- création d'une **Commission d'arbitrage et de recours** à compétence élargie chargée d'examiner les litiges entre la DGI et les contribuables avant tout recours judiciaire (instance très attendue par les opérateurs économiques).

5.9 Modernisation de l'informatique :

- audit extérieur pour l'évaluation de la chaîne informatique et de son adaptabilité aux réformes engagées et pour formuler des propositions en matière de sécurité des données;
- création d'un service de l'informatique structuré et mise en place d'un encadrement supervisé directement par le cabinet du DG et recrutement de jeunes ingénieurs en informatique. Mise à l'étude en interne à la DGI des fonctionnalités d'un logiciel de gestion pour l'ensemble des impôts pour les années à venir et en fonction de l'état des besoins nouveaux de la DGI (délai de réalisation de ce logiciel 2 à 3 ans);
- organisation de tournées dans les services régionaux et les centres pilotes d'une équipe d'informaticiens pour la mise à niveau des applications et la formation des cadres locaux et désignation d'un correspondant informatique sur chaque site important.

5.10 Nouvelle gestion et redéploiement des ressources humaines :

- définition des conditions d'affectation, d'évaluation des performances, et affichage des perspectives de promotion (soutien aux concours internes);
- mise à jour des fichiers du personnel et informatisation de sa gestion ;
- élaboration des critères à retenir pour les postes "à profil " et sélection des candidats pour ces mêmes postes à haut niveau de responsabilités ou pour des fonctions spécifiques;
- création d'une charte déontologique après enquête et questionnaire auprès des agents pour identifier 'les valeurs partagées';
- mise en place de contrôles internes : respect des horaires, résultats obtenus, comportement et rappel des sanctions en cas de manquement.

5.11 Formation professionnelle:

- élaboration d'un plan de formation initiale et continue, refonte et création de nouveaux supports pédagogiques avec une liaison avec l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM) qui forme les inspecteurs des impôts en 2 ans : désignation de nouveaux chargés de cours de la DGI et prise en charge de certaines formations par le conseiller technique;
- création de salles de formation et d'une bibliothèque juridique, économique et fiscale à la DGI :
- amélioration des conditions de travail : travaux des bâtiments, dotation en matériel et informatique ;
- motivation par incitations financières : primes liées aux résultats et à la manière de servir ;
- enfin, recherche d'actions visant à favoriser convivialité et esprit de corps : organisation de rencontres thématiques culturelles ou sportives, journées détente, participation à des actions de citoyenneté : reboisement, etc.

5.12 Communication:

A cet égard, on insistera sur l'importance de l'engagement résolu dans des actions de communication, mobilisant tous les supports possibles, qui a été, un élément majeur de la réussite de la réforme fiscale à Madagascar tant en ce qui concerne la législation fiscale proprement dite que la réforme de la Direction générale des impôts elle-même.

Les actions de communication sur lesquelles il a été insisté à plusieurs reprises ont revêtu diverses formes et investi nombre de supports de communication : présentation directe de la réforme par le Directeur général des impôts auprès des grandes entreprises, diffusion de notices explicatives, émissions de télévision et de radio pour la vulgarisation fiscale, information ciblée à l'égard des grandes entreprises et des PME, création d'espaces de discussion, rencontres avec les professionnels de la comptabilité et les responsables des services administratifs extérieurs, liaisons avec les partenaires au développement, relations avec l'Ecole Nationale d'Administration et les étudiants, etc.

Conclusion

On a assisté à Madagascar à la mise en œuvre d'une réforme ambitieuse et déterminée, rapidement conduite et dont les effets ont été immédiatement perçus. Cette réforme, soutenue par une vision prospective de développement inscrite dans la durée, a eu pour fil conducteur la hiérarchisation des priorités et le phasage des actions à mettre en œuvre avec une allocation des moyens proportionnée aux enjeux attendus en termes de recettes budgétaires, mais aussi de services aux entreprises.

Elle s'est traduite dans les faits par une organisation modernisée et plus performante de la Direction générale des Impôts, notamment avec le recours aux technologies modernes, véritable marqueur de la réforme, et un changement radical des méthodes fondé sur le management des équipes et une gestion des ressources humaines dynamique mais exigeante, avec un accès encouragé à une formation du meilleur niveau possible. Elle s'est attachée à réaliser la promotion des jeunes cadres bénéficiant de formations de haut niveau et la détection de ceux, aptes à faire face à des responsabilités lourdes et intégrant le changement.

Elle s'est efforcée de rechercher les conditions d'une 'vision partagée' des personnels, pour l'avenir du service fiscal, au service des entreprises, et pour les agents eux-mêmes, de voir s'ouvrir des perspectives nouvelles de promotion et de développement personnel. Enfin, la réussite de cette ambitieuse réforme s'est largement appuyée sur une campagne de communication engagée qui était, nous semble t-il une des conditions essentielle de son acceptation par le corps social.

1. CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

Actions concrètes

- 1. Procéder à un toilettage du dispositif juridique pour une meilleure lisibilité de la fiscalité malienne ;
- 2. Simplifier et appliquer les textes juridiques en matière de fiscalité ;
- 3. Favoriser la participation du contribuable dans l'élaboration des réformes fiscales ;
- 4. Renforcer le partenariat entre l'Etat et le secteur privé ;
- 5. Améliorer le taux de recouvrement de l'impôt sur le foncier ;
- 6. Réduire le taux de l'impôt sur les traitements et salaires ;
- 7. Créer un observatoire indépendant sur la fiscalité;
- 8. Renforcer la formation professionnelle des agents de l'Etat.

Expérimentations

- 1. Moderniser le système fiscal (virement bancaire, télé- déclaration, etc.);
- 2. Approfondir le partage d'expérience à travers l'exemple du Madagascar.

Réflexions prospectives

- 1. Comment concilier le dispositif juridique en matière d'exonération avec le besoin croissant de recettes supplémentaires pour financer le développement ?
- 2. Quelle réforme en profondeur de l'administration fiscale ?
- 3. Comment renforcer la cohérence du tissu réglementaire en matière de fiscalité ?
- 4. Comment mettre l'homme au cœur du dispositif de reforme fiscal ?
- 5. Quels outils et quels mécanismes pour désagréger la pression fiscale ?

2. DISPOSITE DE COMMUNICATION

Actions concrètes

- 1. Former, informer et sensibiliser le citoven malien sur l'utilité de l'impôt;
- 2. Organiser des rencontres d'échange avec le contribuable ;
- 3. Traduire les textes fiscaux dans les langues locales de sorte à les rendre compréhensible par les citoyens ;
- 4. Renforcer les cadres de concertation entre les services des impôts et les associations de commerçants ;
- 5. Créer un observatoire de la fiscalité pour intensifier la communication fiscale ;
- 6. Développer des stratégies de communication plus directes et percutantes à l'endroit du contribuable

Réflexion prospective

1. Quelle stratégie pertinente pour une meilleure sensibilisation du contribuable quant à la nécessité de payer l'impôt ?

3. REDEVABILITE DE LA GESTION PUBLIQUE

Actions concrètes

- 1. Renforcer la culture de la redevabilité au niveau de l'administration fiscale pour une meilleure adhésion des populations au dispositif fiscal ;
- 2. Renforcer la redevabilité des sociétés minières vis-à-vis des populations locales en finançant des projets de développement des localités où elles interviennent.

Réflexions prospectives

- 1. Comment organiser un meilleur retour de l'information auprès des populations sur l'utilisation de l'impôt et des ressources publiques ?
- 2. Comment garantir la transparence dans le recouvrement des impôts et taxes auprès des contribuables et au niveau de la gestion des ressources publiques ?

4. INCIVISME, LA FRAUDE FISCALE ET LA CORRUPTION

Actions concrètes

- 1. Rationnaliser la fiscalité en répartissant uniformément la pression fiscale entre les différents secteurs d'activités et les contribuables ;
- 2. Simplifier et rendre plus cohérent le système fiscal;
- 3. Renforcement et pérennisation du projet d'appui aux commerçants détaillants (PACD);
- 4. Imposer les propriétaires fonciers ;
- 5. Agir sur les ressources humaines pour favoriser une appropriation des textes par une approche participative.

Expérimentations

- 1. Initier une démarche pédagogique et encourager les bons payeurs (entreprise, etc.) par des remises de diplômes et des attributions d'exonérations (par exemple) ;
- 2. Rationaliser la présence des inspecteurs au sein des entreprises :
- 3. Moderniser le système pour minimiser les risques de corruption.

Réflexions prospectives

- 1. Comment lutter efficacement contre la corruption fiscale?
- 2. Quelle grille de lecture pour apprécier la cohérence des réformes fiscales au Mali ?
- 3. Quelle adéquation entre les ressources humaines et les activités liées à l'application des réformes engagées ?

5. PERCEPTIONS/ ATTITUDES DES ACTEURS

Actions concrètes

- 1. Renforcer le professionnalisme et la déontologie des agents des services des impôts ;
- 2. Mettre l'accent sur le changement des pratiques illégales pour une meilleure gouvernance de la fiscalité :
- 3. Renforcer le civisme et l'éthique des différents acteurs ;
- 4. Prendre en compte la dimension humaine dans le recouvrement des impôts.

Expérimentations

- 1. Rationnaliser la fiscalité pour éviter la concentration irrégulière sur une catégorie de contribuable :
- 2. Faire du paiement des impôts est un acte de citoyenneté;
- 3. Accentuer la communication sur la fiscalité à travers une démarche pédagogique.

Réflexions prospectives

- 1. Comment inciter les contribuables à payer l'impôt ?
- 2. Comment répartir équitablement la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables ?
- 3. Comment retourner aux fondamentaux de la perception de l'impôt ?

6. EXPLOITATION DU POTENTIEL FISCAL

Actions concrètes

- 1. Développer des stratégies pour élargir l'assiette fiscale ;
- 2. Promouvoir la transparence dans le recouvrement et l'usage des recettes fiscales ;
- 3. Moderniser les procédures et les outils fiscaux ;
- 4. Evaluer régulièrement les réformes fiscales et procéder à un réexamen périodique du dispositif fiscal ;
- 5. Eviter les injustices (entre les contribuables) pour lutter contre l'informel;
- 6. Doter l'administration douanière des moyens matériels adéquats.

Expérimentation

1. Expérimenter la politique de formalisation du secteur informel (axée sur les gros informels et en oubliant les petits) mis en œuvre à Madagascar.

Réflexions prospectives

- 1. Quelles stratégies pour l'exploitation des niches fiscales ?
- 2. Comment réglementer le secteur informel (accès au financement et échanges technologiques, etc.) ?
- 3. Quels outils et mécanismes pour imposer de façon rationnelle le secteur foncier ?
- 4. Quelle volonté politique pour la mobilisation des recettes ?
- 5. Quelle politique fiscale attractive pour les investisseurs ?

Séance 9

Etat au Mali : fonctionnalité, capacité et crédibilité

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 notamment comme « un pouvoir institutionnalisé s'exerçant sur une population dans le cadre d'un territoire » 50. Mais certains 1 pensent qu'une telle définition de l'État n'est pas pleinement satisfaisante parce que si elle rend compte des conditions d'existence de l'État, elle n'explique pas sa véritable nature étant entendu qu'il « est à la fois une idée et un fait, une abstraction et une organisation. Il n'a pas de réalité concrète, mais sa présence est sensible dans la vie de tous les jours. C'est un artifice qui sert de support au pouvoir- le support abstrait du pouvoir- ; il permet de fonder le pouvoir en dehors de la personne des gouvernants, le pouvoir est exercé au nom de l'État » 52.

Ainsi, les significations de l'État pouvaient-elles être résumées en trois acceptions 53 :

- pouvoir central avec ses démembrements par opposition aux collectivités locales ;
- symbole des gouvernants et l'ensemble des pouvoirs publics qui les différencie des gouvernés, de la société civile (particuliers et groupements privés) ;
- synonyme d'une société politique organisée.

Malgré les évolutions pertinentes du concept (État résultat de la théorie du contrat social, État prédateur, etc.), bien de pistes de recherches en sciences sociales montrent que l'Etat reste néanmoins confronté à «l'analyse institutionnelle classique, fondée sur les traditions juridiques positivistes européennes, ainsi que le «légalisme-formel» des politologues américains, relevant d'un cadre explicatif structurel. L'institution, structure du pouvoir est établie en modèle reproductible. L'État, l'institution politique, est dès lors confondu avec l'idée de forme stable encadrant la vie politique, réputée être incarnée dans la figure de l'État moderne occidental. Aussi, les éléments de comparaison résident-ils dans la référence d'un modèle idéal. Toute nuance est interprétée en termes de dysfonctionnements par rapport à «l'idéal-type». Les remèdes relèvent donc des techniques attachées au transfert des éléments constitutifs du modèle idéal pour établir la conformité formelle. Mimétisme normatif et transfert institutionnel sont prescrits »⁵⁴. Faut-il donc refuser « d'admettre l'évidence, à savoir que les sociétés africaines précoloniales ont existé comme les « autres », que ces sociétés étaient organiques, que le Pouvoir, le Pouvoir politique, le Droit, l'État au sein de ces sociétés se caractérisaient par leurs particularités »⁵⁵.

Ainsi, l'État pourrait-il être « essentiellement un ensemble d'institutions socioéconomiques et politiques interdépendantes dans la société » ayant « le monopole du pouvoir collectif et coercitif et à l'attention de la société civile », demeurant ainsi « le principal fournisseur des biens et services... allant du maintien de l'ordre, de la création et du maintien d'un environnement propice à la paix, à la sécurité et à la stabilité, de façon à ce que la population puisse mener des activités créatrices et

_

⁵⁰ Olivier DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Éditions du Seuil, 2009, page 20

⁵¹ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 25^{ème} édition, 2008, page 4

⁵² Philippe ARDANT, *Instituions Politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 19^{ème} édition mise à jour par Pierre AVRIL, 2007, page 14.

⁵³ Idem, page 14

⁵⁴ Sévérine BELLINA, Institutionnalisation du pouvoir et Etat en Afrique subsaharienne : prisme de la gouvernance légitime, in Jean-Charles FROMENT (Sous la Direction de), Administration et politique : une pensée critique et sans frontières. Dialogues avec et autour de Jean-Jacques GLEIZAL, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, page 279

⁵⁵ Abdoulaye DIARRA, Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire. Le cas du Mali depuis 1960, Karthala, 2010, page 9.

productives de leur choix, à la fourniture de services sanitaires et éducatifs à tous les citoyens. Toutefois, le rôle ou les fonctions de l'État et sa capacité de s'acquitter de ces fonctions varie dans le temps. Les fonctions ou le rôle de l'État dépendent de l'évolution des considérations philosophiques et des circonstances socioéconomiques. Cette évolution fait qu'il faut examiner les capacités appropriées nécessaires pour assurer l'efficacité et la rationalité de l'État »⁵⁶

Transposé au cas africain, il est utile de rappeler que l'histoire coloniale de l'Etat en Afrique est généralement présentée sous l'image d'une greffe qui aurait échoué, celle d'un modèle importé sans que l'on ne soit assuré de sa compatibilité avec les réalités historiques du pouvoir et des sociétés africaines. Des politologues et certaines pensées lient la faiblesse de l'Etat et des institutions politiques africains à des motifs tels que : le sous-développement, les obstacles structurels du capitalisme et notamment le transfert de l'Etat-nation. Cependant, il demeure que le constat est indéniable de l'absence de linéarité entre les processus de construction de l'Etat et des sociétés en Afrique. En effet, la coexistence mais aussi l'imbrication entre, d'un côté, un système officiel fruit d'un transfert de pensées, de normes et de régulations et, de l'autre, un système officieux résultant de dynamiques sociales entreprises en Afrique depuis les années 80 pour faire jouer à l'Etat le rôle qu'il remplit dans les sociétés où l'institutionnalisation s'inscrit dans une histoire propre.

Si la colonisation a constitué un moment crucial de rupture avec des formes d'organisation et des régulations anciennes des collectivités africaines, les indépendances ont été marquées par une aggravation de la distance entre les nouveaux Etats et les réalités sociales sur lesquelles ils avaient vocation à exercer leur domination.

Par ailleurs, après les indépendances, les Etats africains ont voulu se construire à travers l'assimilation dans le même moule de l'Etat-nation. Les Etats africains ont dès le départ été bâtis sur une base théorique et en pratique sur l'obsession de l'unité nationale et de la préservation de l'autorité de l'Etat et parallèlement, sur la négation de toute forme de légitimation du pouvoir.

Mais l'échec de l'Etat en Afrique n'est pas seulement celui d'une greffe qui en fragilise les fondements. Il est aussi celui des politiques qui lui ont été imposées depuis le début des années 80. Les Etats africains sont nés sous le règne de l'état-providence mais ont été incapables de répondre aux besoins matériels de leurs populations et d'assurer la paix et la stabilité sociale. La fragilité de l'Etat en Afrique doit être doublement corrélée avec l'artificialité des fondements de l'Etat-nation et son instrumentalisation au service d'un projet économique. Avec de faibles capacités d'intervention, il est inapte à assurer les missions qui renforcent son unité, donc dans une certaine mesure, sa légitimité à l'égard des populations foncement le Mali, après une cinquantaine d'années d'indépendance émaillées par trois régimes politiques (1960-1968, 1968-1991, 1991 à nos jours), le Pays a entamé ces dernières années, des réformes importantes consacrant des changements notoires dans la gouvernance du Pays. En effet, propulsée par un soulèvement populaire contre un régime monopartiste, la révolution du 26 mars 1991, au Mali, a consacré un tournant décisif dans la refonte des fondements étatiques à travers une série de réformes majeures visant un meilleur partage du pouvoir, au nombre desquelles réformes la séparation constitutionnelle des pouvoirs

⁵⁷ Gouvernance en Afrique: Pour une nouvelle ingénierie institutionnelle qui codifie la pluralité des légitimités: des propositions pour refonder l'Etat. Cahier n°2010-04.

251

.

⁵⁶Bureau régional pour l'Afrique du Programme des Nations Unies pour le Développement, *Notes de réflexion et documents techniques du septième forum africain sur la gouvernance*, tenue à Ouagadougou (Burkina Faso) en octobre 2007 sur le thème « Renforcer la capacité de l'État en Afrique »

(fonctions législative, exécutive et judiciaire de l'Etat), la décentralisation, le désengagement progressif de l'État de certaines fonctions économiques au profit du secteur privé, l'émergence d'une société civile et d'un pluralisme politique et syndical ainsi que le développement du mouvement associatif.

Ces changements institutionnels ont conduit l'État, d'une part, à revoir son rôle, les missions de l'administration et la délivrance des services publics et, d'autre part, de repenser sa stratégie de gouvernance en vue d'une responsabilisation de chacun des acteurs politiques, économiques et sociaux.

Après des années de gestion participative, plusieurs secteurs disposent d'un cadre institutionnel en matière de gouvernance et le Mali continue de s'engager dans des voies pouvant améliorer la qualité de sa démocratie et de sa bonne gouvernance.

Toutefois, les déficiences déplorées (notamment dans le Programme de Développement Institutionnel et au cours des fora sur l'éducation et sur la corruption) dans la fonctionnalité de l'État, entraînant une baisse tendancielle du professionnalisme dans l'administration malienne corroborées par la faiblesse significative de la qualité des prestations de l'État et qui sont de nature à compromettre les objectifs de renforcement de la démocratie, de la stabilité macro-économique et de la lutte contre la pauvreté, demeurent jusqu'à présent préoccupantes, y compris en ce qui concerne la décentralisation. Celles-ci constituent des indices concordants de la faible fonctionnalité et du recul de la crédibilité de L'État au Mali.

En outre, une enquête légère sur la satisfaction des usagers quant aux services rendus par l'État à ses citoyens, conduite par le Commissariat au Développement Institutionnel en 2011, a conclu à une mauvaise perception de l'usager des prestations de l'Etat. En effet, l'image du service public correspond, tous publics confondus, à une satisfaction toujours inférieure à celle générée par l'expérience concrète que l'usager a du service public (avec un écart de près de 30%). Cela traduit une frustration ou encore un mécontentement chez l'usager à l'égard de l'ensemble du service public, même s'il est satisfait dans une certaine mesure. Autrement dit, l'usager peut obtenir le service dont il a besoin. Mais les conditions dans lesquelles il l'a obtenu sont source de mécontentement. Il se forge alors une mauvaise image du prestataire public, alors même que ce dernier peut avoir concrètement satisfait son besoin.

C'est pourquoi, face aux multiples perceptions de la fonction de l'État malien, certains font état des difficultés que présument un « *modèle importé d'État* » ⁵⁸ ou issu du processus colonial ⁵⁹ qui a besoin d'être « *stratège* » ou « *fonctionnel* » ⁶⁰ en interrogeant la notion d'État avec de nouvelles approches légitimantes pour l'adapter au contexte malien.

Ainsi, en raison des défis importants auxquels l'État malien est présentement confronté (défis de gouvernance de sécurité, de capacité, de crédibilité, de légitimité et d'autorité), il semble opportun de s'interroger sur la fonctionnalité de l'État malien, le rôle et les responsabilités des différents acteurs au regard de l'État de droit et de la satisfaction de l'intérêt général.

⁵⁹ Abdoulaye-Sékou SOW, L'État démocratique républicain. La problématique de sa construction au Mali, GRANDVAUX, 2008

⁵⁸ Ali Cissé, Mali : une démocratie à refonder, l'Harmattan, 2006, page 31

⁶⁰ Jean-Jacques GLEIZAL a évoqué le cas de la construction d'un « Etat stratège » émanant de la fameuse équation « déconcentration+décentralisation = Territoire », posée dans le schéma global opérationnel du Programme de Développement Institutionnel (PDI). Par la suite, dans sa thèse de doctorat, Yaya Gologo pose le cas expérimental de la problématique de l'État fonctionnel au Mali.

Professeur Abdoulaye DIARRA, Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako

Introduction

La réflexion sur la définition de l'Etat en général et la Genèse et le rôle de l'Etat au Mali s'inscrit dans un cadre pluridisciplinaire. Les productions en la matière sont par conséquent nombreuses et diversifiées. La réflexion sur la définition et la Genèse de l'Etat s'inscrit aussi dans un contexte historique : histoire sociopolitique et économique des organisations sociales, des sociétés. L'analyse sommaire s'articulera autour de l'Etat en tant que fait social analysable du point de vue juridique, politique et économique. Le cas précis de la Genèse et du rôle de l'Etat malien peut conduire, entre autres, à une réflexion sur la trajectoire historique de l'Etat en Afrique précoloniale, coloniale et postcoloniale. La problématique de l'Etat amorcée depuis l'antiquité concerne le continent africain à plusieurs titres. Ainsi, la mutation des réflexions sur l'Etat embrasse le cas africain. Le Professeur Pierre Bourdieu, dans son dernier ouvrage publié en Janvier 2012, revient sur le renouveau de la sociologie juridique américaine des années 70 pour évoquer le renouveau des travaux sur l'Etat⁶¹. Nous mettrons l'accent sur le renouveau de l'Etat en Afrique et au Mali à travers une réflexion sur le renouveau du constitutionnalisme au Mali donc sur le renouveau de l'Etat malien.

1. ETAT: DEFINITIONS

Le terme définition vient du latin définitio : « action de fixer les limites, délimitation »⁶². Nous pouvons donc déduire que définir c'est circonscrire. La circonscription conduit, entre autres, à choisir. Définir c'est donc choisir. Un choix est-il neutre ? Nous pensons par conséquent qu'il n'y a pas une définition au terme Etat⁶³. L'évolution des doctrines relatives à l'Etat est consécutive à l'évolution des idées politiques de l'antiquité à nos jours⁶⁴. L'existence ou non de l'Etat dans les sociétés organisées a longtemps été au centre des préoccupations des juristes. Le débat philosophique et politique sur l'existence ou non de l'Etat dans les sociétés antiques d'Occident ou dans les sociétés précoloniales ou postcoloniales pose en fait la question relative à l'historicité politique et constitutionnelle de

⁶¹ Pierre BOURDIEU : Sur l'Etat : Cour au collège de France 1989 – 1992. Editions Ruisons d'Agir / Editions du Seuil Janvier 2012 Paris 656 pages.

⁶² Gerard Cornu : Vocabulaire juridique PUF l'Ed. 1987 P 253.

 $^{^{63}}$ Quelques ouvrages retiendrons notre attention sur la théorie générale de l'Etat :

⁻ Olivier Duhamel – Yves Meny: le dictionnaire constitutionnel PUF Paris 1992 PP 412et suivantes.

⁻ Locke J : Traité de Gouvernement Civil Paris GFF Lammarion 1992 ;

⁻ Montesquieu Ch. De : De l'esprit des lois Ed. Nathn 199.

⁻ Kelsen M. : Théorie pure du droit Paris Ed : Montchrestieu 1999.

⁻ Chevalier J. Etat de droit Paris Moutchrestieu 2004.

⁻ Burdeau George : Traité de Science Politique IV Paris LGDJ 1983.

⁻ Mament P. Les libéraux Paris Gallimard 2001.

Colas D.: l'Etat et les corporations Paris PUF 1987.

⁻ Gellner E.: Nations et Nationalisme Paris Payot 1989.

⁻ Lexiques et Dictionnaires : Lexique de Science Politique DALLOZ Paris 2008 ; Dictionnaire de la pensée politique Ed. Armand Colin Paris 2005.

⁻ Lexique des termes juridiques : Dalloz Paris 2005.

⁶⁴ Confert le dictionnaire constitutionnel cité PP. 413 et suivantes.

ces sociétés : l'existence et l'effectivité d'un pouvoir dans une société donnée à l'intérieur d'un territoire. Qu'est-ce qu'un Etat ? Comment l'Etat se présentait dans les formations sociales anciennes ? L'existence de l'Etat, nous y insistons, serait dans une large mesure liée à la reconnaissance par la doctrine et dans les faits de l'historicité de ces sociétés. Les philosophes grecs. Etat : du Grec Koironia Politike.

Là intervient le concept de société civile.

Le latin : Respublica ou civitas Res-publica :

La chose publique Maachiavel (1469 – 1527) désigna les cités-Etats par le terme Stato. Nous sommes au XVIè siècle. L'Etat fait son apparition. Selon Georges Bourdeau (1905 – 1988) l'Etat « c'est une idée, ce n'est pas une réalité concrète »⁶⁵.

Hegel (F.W) (1770 – 1831) pense et écrit que l'Etat est la « réalisation effective de la moralité ».

Nietzshe (F.W) (1844 – 1900) dit que l'Etat est « le plus froid de tous les monstres froids ».

Hans Kelsen (1881 – 1973): L'Etat est la norme des Normes. L'Etat c'est le droit.

Max Weber (1864 – 1920): Le Sociologue Français recommande de définir l'Etat par son essence « L'Etat est une institution qui, sur un territoire déterminé revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime »⁶⁶: Reconnaissance du caractère légitime du monopole de la violence par l'Etat. La violence légitime n'a-t-elle pas une limite?

Freud (SS) (1856 – 1939) fait observer que « l'immoralité de la communauté étatique conduit les individus à la barbarie. Cas de la Guerre où les hommes par patriotisme se laissent emporter par la « soif de la puissance et l'injustice institutionnalisé de l'Etat » ⁶⁷.

Carré de Malberg R. (1861 – 1935): Selon le juriste Français le fondement du droit français reposerait sur l'idée selon laquelle « les droits et les pouvoirs de l'Etat et de la nation sont une seule et même chose »⁶⁸.

Les tendances philosophiques, politiques, psychologiques ci-dessous évoquées n'épuisent pas, loin s'en faut, le contenu complexe du concept Etat. Ce qui conduit à relativiser toute approche sur l'Etat. Marcel Mauss et Pierre Fauconnet relèvent qu' « expliquer, en sociologie, comme en toute science, c'est donc découvrir des lois plus ou moins fragmentaires, c'est-à-dire lier les faits définis suivant les rapports définis ». 69

Le Professeur Bourdieu, avant de poser la problématique moderne du concept Etat relève que l'état est « un principe d'orthodoxie » qui ne peut être analysé qu'en tenant de l'ordre public, ordre qui s'oppose à l'anarchie et au désordre. 70

Quel rapport entre l'Etat et la société civile ?

254

⁶⁵ Ibid pour tous ces points.

⁶⁶ Max Werber cité par Olivier Duhawel et Yves Meny op.cit. P 314.

⁶⁷ Frend cité par Olivier Duhawel et Yves Meny, op.cit.

⁶⁸ R. Carré de Malberg cité par Olivier Duhawel et Yves, Op.Cit.

⁶⁹ M. Mass P. Fauconnet : « La sociologie : objet et méthode ». Dans : Mauss, Essai de Sociologie – Paris Ed. de Saint Coll. Point 1968 – P.29.

⁷⁰ Pierre Bourdier op. cit. P.15.

Le dictionnaire Robert définit l'Etat comme une « autorité souveraine s'exerçant sur l'ensemble d'un peuple et d'un territoire déterminé par exemple l'ensemble des services généraux de la nation synonyme : pouvoirs publics, administratifs, pouvoir central ». Deuxième approche : « Groupement humain fixé sur un territoire déterminé, soumis à une autorité et pouvant être considéré comme une autorité et pouvant être considéré comme une personne morale : synonyme : nation, pays, puissance ».

Le dictionnaire de philosophie classique de Lalande donne la définition suivante « Une société organisée ayant un Gouvernement autonome et jouant le rôle d'une personne morale distincte à l'égard des autres sociétés analogues avec lesquelles elle est en relation ». Le sociologue Français en rappelant ces définitions classiques entend bien entendu mettre en relief les caractéristiques sociologiques et philosophiques de l'Etat 71. L'Etat est par conséquent un fait social, un fait de société. Etat, société et pouvoir forment un système. Le sociologue Français Max Weber souligne l'interdépendance de l'Etat, de la politique, écrit Weber, un groupe de domination dont les ordres sont exécutés sur un territoire donné par une organisation administrative qui dispose de la menace et aux recours à la violence physique »⁷². Le système territoire, administration contrainte physique est ainsi formé.

Montesquieu est considéré comme l'un des pères fondateurs de la science politique, de la sociologie politique. Son œuvre fondamentale «L'Esprit des lois » traite de l'Etat et des rapports entre les organes de l'Etat. Le Philosophe Français Louis Athusser (1918 – 1990) fit des recherches approfondies sur la manière dont Montesquieu concevait la notion d'Etat. Louis Athusser note : « en découvrant et en vérifiant dans les faits cette hypothèse, que l'Etat est une totalité réelle, et que tous les détails de sa législation, de ses institutions et de ses coutumes ne sont que effet et l'expression nécessaires de son unité interne »⁷³. Revenons sur le débat contradictoire entre Karl Marx et Hegel, débat ancien mais pour notre part actuel tant l'économique et le politique continuent de déterminer la nature des Etats et les rapports entre les Etats⁷⁴. Hegel a largement influencé la culture philosophique de son époque : début XIXè siècle. Hegel prononça sa leçon inaugurale en 1818. Il affirma dans cette leçon inaugurale à l'université de Berlin que l'aboutissement du moment dialectique des phénomènes est d'arriver à une forme supérieure qui n'est rien d'autre que l'Etat Prussien. Selon Hegel « L'Etat est la sphère de la conciliation de l'Universel et du Particulier. L'Etat est la réalité de la liberté concrète »⁷⁵. L'Etat doit conduire, ici, à une organisation rationnelle de la société, de la liberté. Hegel met l'accent sur trois pouvoirs : le pouvoir législatif, les fonctionnaires chargés d'administrer et le Prince en tant qu'arbitre. Le peuple est représenté par « les intérêts » et non par « les individus ». L'Etat Hégélien est autonome et dominé par l'appareil bureaucratique et le Prince. Le lien entre l'Etat et les citoyens est assuré par les représentants des intérêts. Hegel fut considéré à sa mort en 1831 par l'occident comme un philosophe d'Etat. Il défendit des positions racistes et extrêmement dangereuses sur l'Afrique. Nous y reviendrons.

Hegel est idéaliste. La réalité est créée par l'idée et l'idée préexiste à l'état pur au monde. Le moteur du monde est selon Hegel l'idée absolue. Marx va opposer à la philosophie Hégélienne de l'Etat sa conception matérialiste de l'histoire. Le fondement de l'Etat n'est

⁷¹ Ibid. P. 15 et suivantes.

⁷² Max Weber : Economie et Société, Paris 1971 Tome 1 P. 57.

⁷³ Louis Althusser: Montesquieu, la politique et l'histoire Paris PUF Coll. « Sup » 3^{ème} Ed. 1959 – P. 48.

⁷⁴ Pour ces points Marx – Hegel, confer : Jean Pierre Col – Jean Pierre Mounier pour une sociologie politique. Ed. du seuil Paris Tierte 1974 – P. 108 et suivantes. Voir aussi : Pierre Bourdieu op.cit. P.119 et suivantes.

⁷⁵ Confer: J.P Cot. J. Mounier op.cit. P 104 et suivantes.

plus, selon Marx la superstructure, mais l'infrastructure. « Les rapports juridiques, pas plus que les formes d'Etat, ne peuvent s'expliquer ni par eux-mêmes, ni par la prétendue évolution générale de l'esprit humain, bien plutôt, ils prennent leurs racines dans les conditions matérielles de la vie que Hegel, à l'exemple des Anglais et des Français du XVIIIè siècle, comprend dans leur ensemble sous le nom de « société civile », et c'est dans l'économie politique qu'il convient de chercher l'anatomie de la société civile »⁷⁶. Ainsi c'est l'état d'évolution de l'infrastructure dans une société donnée qui donne une idée réelle de l'état de la superstructure c'est-à-dire de l'Etat. Marx précise : « Dans la production sociale de leur existence, les hommes nouent des rapports déterminés, nécessaires, indépendantes de leur volonté; ces rapports de production correspondent à un degré donné de développement de leurs forces productives matérielles. L'ensemble de ces rapports forme la structure économique de la société, la fonction réelle sur laquelle s'élève un édifice juridique et politique, et à quoi répondent des formes déterminées de conscience sociale. Le mode de production de la vie matérielle domine en général le développement de la vie sociale, politique et intellectuelle »⁷⁷. Lorsqu'on analyse la trajectoire historique et actuelle de l'Etat en général et en particulier en Afrique (au Mali) l'importance de l'économie nous semble incontournable. Nous partageons la pertinence du constat de l'écrivain et philosophe Français Jacques Derrida (1930 – 2004) dans son ouvrage «Le Spectre de Marx » aux éditions Galidée : « Pour analyser ces guerres économiques [les guerres économiques entre les Etats] la logique des antagonismes, une problématique de tradition marxienne sera longtemps indispensable »⁷⁸. Notons que nombreux restent encore des chercheurs en droit, en économie, en politique qui analysent le champ politique africain à l'aide des principes hégéliens. Certains n'hésitent pas à tenter de nous faire croire que l'Etat tel qu'il existe en Occident serait impropre au continent africain.

L'esprit humain ne peut atteindre la perfection en matière de conception et de mise en œuvre d'une institution comme l'Etat. « Ni les Etats-Unis, ni la Communauté Européenne, écrit Jacques Devida, n'ont atteint la perfection de l'Etat Universel ou de la démocratie libérale ; et ne l'ont même approché, si on peut dire, de très loin » ⁷⁹.

Antonio GRAMSCI (1891 – 1937) philosophe et homme politique Italien a, au-delà de la Philosophie hégélienne et marxiste, développé une conception philosophique proche du marxisme mais différente du matérialisme historique. Les théoriciens marxistes mettent l'accent, on l'a vu, sur l'Etat en tant qu'organe de coercition et reflet du pouvoir économique. Le philosophe italien s'écarte relativement de cette voie. « Gramsci, écrit Pierre Bourdieu, donne pour fonction à l'Etat non seulement de contraindre et de maintenir l'ordre, mais aussi, ce qui n'est pas rien, d'établir et de reproduire le consensus »⁸⁰. Gramsci met l'accent sur l'hégémonie culturelle de la classe dominante, donc de l'Etat. Gramsci dans son analyse sur l'Etat distingue la société politique (les organes ou service du pouvoir pour son fonctionnement) et la société civile (les institutions culturelles) siège de l'idéologie dominante et du consensus. Selon l'école Gramscienne l'Etat est l'organe qui régule aussi bien l'ordre objectif que l'ordre subjectif et l'ordre mental. En conséquence, autant la superstructure détermine l'infrastructure autant l'infrastructure détermine la superstructure. La structure et le fonctionnement des Etats modernes laissent apparaître des mécanismes nouveaux imposés

⁷⁶ Hegel : cité par J.P Cot et J.P Mounier op.cit. P. 104.

⁷⁷ Marx cité par J.P. Cot et J. P Mounier op. cit. P. 108.

^{&#}x27;° Ibid : P. 108.

⁷⁹ Jacques Dérida : « Le spectre de Marx » E. Galilée Paris 1993 voir In : Le monde hors Serie consacrée à Karl Marx : vie et œuvre. Le monde Paris 2011.

⁸⁰ Jacques Derid op.cit. (Monde hors série cité).

aux Etats par la complexité des relations commerciales, financières et économiques à l'échelle mondiale. « Les Etats modernes, écrit Pierre Bourdieu, sont le produit de deux processus de concentration relativement indépendants : centralisation du capital physique de force armée, liée à l'Etat ; concentration du capital économique, liée à la ville. En tant que lieu d'accumulation du capital économique, les villes et ceux qui les dirigent, tendent à dominer les Etats à travers le contrôle du capital, du crédit et des réseaux commerciaux (on parle souvent d'un « Etat dans l'Etat ») : elles ont des connexions de pouvoir trans-étatiques, transnationales »⁸¹.

Les rapports entre l'Etat et le droit ont subi une profonde évolution du XIXè siècle à nos jours⁸². Le concept d'Etat de droit a une origine allemande. La doctrine du Rechtstaat, l'Etat de droit, est une création de la science juridique allemande. Dès le XIXè siècle, les juristes allemands Mohl, Stahl et Geist opposeront l'Etat de Droit à l'Etat de police. Le premier est fondé sur le règne du droit, le second sur la force. Selon ces juristes allemands l'Etat doit se soumettre au droit dans ses rapports avec les citoyens. Il doit se soumettre lui-même au régime du droit et l'administration⁸³. La liberté individuelle doit être au centre de l'Etat de Droit. Cette conception visait uniquement à « fixer les conditions juridiques de sujets de l'Etat ». L'Etat lui-même échapperait à la sphère du droit. Telle est la limite de cette théorie allemande de l'Etat de Droit : Absence de l'Etat administratif comme sujet de droit. Les travaux de Jellinek (1851 – 1911) et de Hering (1800 – 1880) contribuèrent à la fin du XIXè et au début du XX à faire évoluer le concept d'Etat de Droit. Ces travaux seront poursuivis et renforcés par l'oeuvre des juristes autrichien Hans Kelsen et le positivisme juridique. Les travaux de Hans Helsen seront déterminants dans la construction moderne de l'Etat. La hiérarchie des Normes et son respect comme fondements de l'Etat de Droit. La doctrine évolue par conséquent vers une conception de l'Etat de l'Etat de Droit centrée sur l'autolimitation de l'Etat en tant que puissance publique. Il n'est pas sans intérêt de mettre l'accent ici sur les travaux du juriste Français Leon Duguit (1859 – 1928) qui portèrent sur l'approfondissement de la notion d'Etat de droit. Il mit en relief le caractère juridique négatif de la souveraineté absolue de l'Etat⁸⁴. Le juriste Français relève que la souveraineté absolue de l'Etat peut compromettre la construction de l'Etat de Droit. Elle peut, dans certains cas, s'opposer à la réalisation de la limitation de l'Etat. La Toute-puissance de l'Etat ne favorise pas l'avènement de l'Etat de droit. Raymond Carré de Malberg et Léon Duguit soutiennent ensemble qu'un Etat de Droit doit avoir des rapports avec la doctrine relative au respect des droits et libertés contenus dans la déclaration français de 1789. L'apport fondamental de Léon Duguit à la doctrine de l'Etat de Droit a consisté à « substituer l'idée de solidarité à l'idée de souveraineté 85».

Selon Léon Duguit dans un Etat de droit la société doit pouvoir contrôler l'Etat. « Le fondement du Droit Public n'est plus le droit subjectif de commandement, c'est-à-dire la règle d'organisation et de gestion des services publics. Le droit public est le droit objectif des services publics⁸⁶.

La doctrine des services publics marque un progrès certain vers la construction de l'Etat de droit mais elle n'a pas concrètement limité la force ou l'emprise de l'Etat. L'intervention du

257

⁸¹Pierre Bourdieu op. cit. PP 224 – 225.

⁸² Pierre Bourdieu op. cit. PP 213 – 214.

⁸³ Confer le Dictionnaire Constitutionnel cité PP 415 – 418 (consacrées à l'Etat de Droit). Voir aussi : Jacques Chevallier : Etat de droit Ed Montchrestien 4è Ed. Paris 2003 – 159 pages.

⁸⁴ Confer Dictionnaire Constitutionnel cité P. 415.

⁸⁵ Confer Dictionnaire Constitutionnel, cité P. 413.

⁸⁶ Ibid.

positivisme sociologique s'imposait afin de contribuer à la limitation sociologique et politique de l'Etat. C'est l'une des conditions essentielles de la construction de l'Etat de droit démocratique.

L'existence des Etats totalitaires au cours des années 30 du XXè siècle a largement oblitéré le concept d'Etat de Droit. Les années 70 (fin du XXè) consacrèrent la renaissance de l'Etat de droit.

L'Etat doit se soumettre aux exigences du droit. L'Etat est un sujet de droit. Il sanctionne. Il peut être sanctionné conformément aux dispositions légales et constitutionnelles. Aussi le droit de l'Etat et le droit des citoyens s'articulent autour des principes fondamentaux sans lesquels nul ne saurait parler d'Etat de droit démocratique : la séparation des pouvoirs, la hiérarchie des normes et son respect ; le suffrage universel source du pouvoir ; la décentralisation, la responsabilité politique des gouvernants, le respect des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine. Selon K. Stern « L'Etat de droit signifie que le pouvoir étatique ne peut être exercé que sur le fondement d'une constitution et de lois conformes, d'un point de vue formelle et matériel, à cette dernière, et dans le but de garantir la dignité de l'homme, la liberté, la justice et la sécurité juridique ». Qu'en est-il de la Genèse et du rôle de l'Etat au Mali.

2. GENESE ET ROLE DE L'ETAT AU MALI

La Genèse de l'Etat Malien s'inscrit pour notre part dans le contexte historique de la pensée juridique africaine précoloniale et coloniale (A); le rôle de l'Etat au Mali pose, entre autres, la problématique de l'Etat malien post-colonial notamment l'évolution des organes ou institutions étatiques depuis 1960 (B).

A. LA GENESE DE L'ETAT MALIEN:

Le Professeur Bourdieu écrit : « 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... Faire la genèse de l'Etat, poursuit le sociologue, c'est faire la genèse d'un champ où le politique va se jouer, se symboliser, se dramatiser dans les formes, et du même coup les gens dont le privilège est d'entrer dans ce jeu ont le privilège de s'approprier une ressource particulière qu'on peut appeler la ressource universelle »⁸⁷. L'auteur, pour une étude approfondie de la Genèse de l'Etat renvoie aux références suivantes :

- François Autrand (dir) : Prosographie de l'Etat moderne, Paris [Ecole Normale Supérieure des jeunes filles Paris 1986 ;
- Jean Phillippe Genet et Bernard Vincent (dir) : l'Etat et l'Eglise dans la Genèse de l'Etat moderne Madrid, Casa de Velâr quez 1986 ;
- Jean Phillippe Genet et Michel le Mem (div) : Genèse de l'Etat moderne et culture et idéologie dans la Genèse de l'Etat moderne Rome Ecole Française de Rome 1985.

.

⁸⁷ Ibid.

Les trois auteurs qui proposèrent en commun « une histoire globale de l'Etat » furent, selon Bourdieu les suivants : Karl Marx : analyse de l'accumulation primitive ; Emile Durkheim : la division du travail social et Max Weber : analyse de la Genèse de l'Etat moderne en tant que « processus de rationalisation » 88. Ainsi, la Genèse de l'Etat doit appréhendée dans un contexte global. L'Etat est un fait de société. L'Etat est un fait culturel. 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. Nombreux sont les auteurs africains et occidentaux qui ont produit d'innombrables travaux sur l'historicité des sociétés africaines précoloniales⁸⁹. Il nous semble fondamentale de revenir encore une fois ici sur la tradition idéologique dominante et répressive de l'Occident des XVII, XVIIIè siècle sur les sociétés africaines précoloniales. La nécessité de cette réflexion est d'autant plus importante que les idéologues et hommes politiques occidentaux continuent aujourd'hui à s'abreuver de ces idéologies racistes. Quelle est la source philosophique de cette ignominie qui se situe aux antipodes de la recherche scientifique? Le Philosophe allemande Hegel, dans sa leçon sur la philosophie de l'histoire prononcée en 1830, soit un an avant sa mort, écrit simplement « l'Afrique n'est pas intéressante au point de vue de sa propre histoire mais par le fait que nous voyons l'homme dans un Etat de barbarie et de sauvagerie qui l'empêche encore de faire partie intégrante de la civilisation. L'Afrique, aussi loin avec le reste du monde : c'est le pays de l'or, replié sur lui-même, le pays de l'enfance qui, au-delà du jour de l'histoire consciente, est enveloppé dans la couleur noire de la nuit ». Nous sommes au XIXè siècle. Hegel est un allemand, un européen et un élément essentiel du système colonial européen. Il est philosophe. Il veut renforcer sa légitimité intellectuelle dans le cercle des idéologues du système colonial et esclavagiste en Afrique. Le philosophe allemand affirme sans preuve que le continent africain se situe en dehors de l'histoire par conséquent un continent sans ordre, sans institutions et sans Etats. Ignorance ou volonté délibérée de nuire à tout un continent ? Les deux à la fois. Hegel fut incontestablement à la base du mythe de la supériorité de la culture occidentale de l'ethnocentrisme européen, de la mission civilisatrice de l'Occident, mythe entretenu et développé par les théoriciens et praticiens de la colonisation. Hegel créa en fait une tradition intellectuelle européenne sur le caractère a. historique des sociétés africaines. Cette tradition intellectuelle colonialiste, raciste et racialiste totalisant la quasitotalité des grands intellectuels de l'époque coloniale. Citons, entre autres, Voltaire, Montesquieu, Victor Hugo, Grambettra, Jules Ferry, Maurice Barrès, etc. Tous ces auteurs ont soutenu la mission civilisatrice de l'Occident donc l'absence en africaine d'une culture étatique. Jean François Bayart relève fort justement : « La réticence à reconnaître dans les sociétés africaines des sociétés historiques et politiques à part entière n'est pas sans lien avec leur mise en dépendance par l'Occident, de la traite esclavagiste à la colonisation »⁹⁰. Ainsi l'idéologie coloniale dominante a longtemps entravé la construction et la défense d'une théorie scientifique sur l'existence des Etats sur le continent-africain. Tel était d'ailleurs l'objectif recherché par Hegel et ses adeptes tant du XIXè siècle que du XXè siècle⁹¹. « En

_

- Cheick Anta DIOP: Antériorité des civilisations nègres Paris Présence Africaine, 1967.
- Cheick Anta DIOP: l'Afrique Noire précoloniale Paris Présence africaine 1967.
- Jean François Bayart, l'Etat en Afrique : la Politique du ventre, Paris Bayard 1989.
- Basil David sur : les Africains Introduction à l'étude d'une culture (trad. De l'anglais) Paris, Seuil 1971.
- Pathé DIAGNE: Pouvoir politique traditionnel en Afrique Occidental: essai sur les institutions politiques précoloniales Paris Présence Africaine 1967.
- Joseph Ki ZERBO: Histoire de l'Afrique Noire d'hier à demain Paris Hatier 1972.
- Niane D. Tamsir: Recherche sur l'Empire du Mali au Moyen Age Paris Présence africaine 1975.
- Christian P. Potholm : La politique africaine (théorie et pratique) Paris Economica 1981.

⁸⁸ K. Stern cité par Jacques Chevalier. L'Etat de droit Ed. Moncrestin 4^{ème} Edition Paris 2003, P. 70.

⁸⁹ Pierre Bourdieu, op. cit., PP 161 – 162.

⁹⁰ Ibid, P. 119.

⁹¹ Sur l'historicité des sociétés africaines précoloniales confer :

vingt ans, écrit le professeur Bayart, des progrès immenses ont été accomplis dans la connaissance au passé des sociétés africaines, en dépit des préjugés auxquels se heurtent leurs historiens de la part de leurs collègues spécialistes des autres continents. Il n'empêche que l'on peut encore en France, écrire d'excellentes monographies de royautés africaines en faisant presque complètement distraction de la situation étatique coloniale ou post coloniale, dans laquelle elles sont enserrées depuis un petit siècle » 92. Notons que la persistance frénétique de cette idéologie de la domination est encore cultivée par des auteurs dits célèbres à travers l'Occident notamment des ethnologues, des anthropologues, des économistes, des développementalistes, etc. « Il y a lieu plutôt, relève encore le Professeur Bayart, une réticence tendancielle à penser l'historicité des sociétés africaines dont il ne faut pas sousestimer l'audience puisqu'elle se retrouve quelque fois sous la plume des auteurs avertis »⁹³. Hegel en prononçant sa leçon sur la philosophie de l'histoire en 1830 a effectivement raconté des histoires sur la philosophie. Car il n'a rien compris des origines de l'histoire humaine. Il n'a rien compris du sens de la méthode scientifique. Gaston Bachelard, dans la formation de l'esprit scientifique, écrit à juste raison que « le fait scientifique est conquis. Le savoir immédiat est le plus souvent une illusion, une vue de l'esprit. Il faut rompre avec les opinions communes ». Bachelard poursuit : « Quand il se présente à la culture scientifique, l'esprit n'est pas jeune. Il est même très vieux, car il a l'âge de ses préjugés. L'opinion pense mal, elle ne pense pas : elle traduit les besoins en connaissances. L'esprit scientifique nous interdit d'avoir une opinion sur des questions que nous ne comprenons pas »⁹⁴. Hegel a parlé d'un continent qu'il n'a pas connu, qu'il n'a pas cherché à connaître. Les chercheurs contemporains adeptes de Hegel continuent à persévérer dans la même erreur en ce qui concerne les analyses relatives aux sociétés précoloniales africaines.

« L'attitude de certains chercheurs contemporains, écrivent J.P Cot et JP Mounnier, est en vérité bien plus pernicieuse. Sous le couvert de reconnaître des différences, ils le mesurent à l'étalon de leur propre société, implicitement ou explicitement tenue pour la meilleure » 95.

Karl Marx, critiquant l'idéalisme de Hegel, écrit : « ...Hegel a mis la dialectique sur la tête, moi je l'ai remise sur les pieds » 96. Nombreux sont les auteurs qui ont remis sur les pieds la philosophie de Hegel sur l'histoire des sociétés africaines. La Genèse de l'Etat en Afrique est inséparable de l'historicité des sociétés africaines.

Le Professeur Cheick Anta DIOP a nettement mis en évidence l'existence en Afrique précoloniale des institutions économiques et politiques sous-tendues par l'existence d'une philosophie étatique spécifique. Les écrits arabes sur le continent africain attestent cette réalité socio-économique et politique. L'existence en Afrique précoloniale de la monnaie,

- Jean-Louis Seurin : le constitutionnalisme aujourd'hui (textes réunis et présentés par Economica Paris 1984).

260

⁻ Jean Suret Canal : Essai d'histoire africaine de la traite de Noirs au néocolonialisme.

⁻ Djibril Tamsir Niane : Le Soudan Occidental au temps des Grands Empires XI – XVIè siècle – Paris – Présence Africaine 1975.

⁻ Edem KODJO : Et demain l'Afrique Paris Stock 1985.

⁻ Maurice KAMTO: Pouvoir et droit en Afrique: Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique Noire Francophone Paris – LGDJ 1987.

⁻ Abdoulaye DIARRA: Démocratie et Droit Constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique Noire – Le cas du Mali depuis 1960 – Ed. Karthala Paris 2010.

⁹² Hegel cit. par Jean François Fayart op. cit. P. 21.

⁹³ Jean François Bayart op. cit. P. 20.

 $^{^{94}}$ Pour tous ces points : confer : Abdoulaye DIARRA op. cit PP. 9 – 32.

⁹⁵ Jean-François Bayart : op. cit. P.23.

⁹⁶ Ibid P. 29.

d'un système douanier fonctionnel et d'un système fiscal expliquent l'existence des rapports sociaux organisés et des institutions politiques. Des villes africaines comme Djenné, Tombouctou, Gao, Koukia ont joué un rôle important dans le commerce⁹⁷. L'existence des institutions politiques dans le pays sérère relevée par le Professeur Pathé DIAGNE n'est pas sans lien avec le reste des sociétés africaines précoloniales. « On ne peut comprendre, écrit Pathé DIAGNE, les institutions économiques, sociales et politiques au pays sérère ni les mécanismes qui les régissent si ce n'est par référence aux cellules par lesquelles l'organisation familiale leur donne une assise... Les fonctions, les statuts sociaux sont dévolus ou exercés par des personnages interposés susceptibles dans certaines limites d'exprimer leur individualité » ⁹⁸.

Les systèmes politiques de l'Afrique précoloniale se caractérisaient par des particularités propres dues aux conditions socio-économiques spécifiques. D'ailleurs la comparaison est possible entre les systèmes politiques de l'Europe de la renaissance et ceux de l'Afrique précoloniale. Christian Poko Potholm écrit : « Indépendamment des formes elles-mêmes, la diversité de leur implantation géographique, et même de leur cadre écologique, nous éclaire sur la nature de la pensée politique africaine. De même qu'aux XIIIè et XIVè siècles, dans l'Italie de la Renaissance, des structures d'une grande variété – monarchies, démocrates, dictatures, théocratie – coexistaient dans une aire géographique relativement limitée et dans des conditions socio-économiques souvent proches, on relève au sein des sociétés africaines traditionnelles l'existence d'une large gamme de formes politiques dans des conditions spatio-temporelles relativement voisines » 99. Ainsi l'effectivité des systèmes politiques explique l'existence du droit en tant que règle qui régit les rapports entre les individus et entre les individus et l'Etat. Le positivisme juridique définit le droit comme une règle écrite consignée dans un document, règles qui permettent de sanctionner ceux qui ne respectent pas le droit. Il est désormais établi que l'absence de l'écriture dans une société donnée est synonyme d'absence de civilisation, d'institutions ou d'Etat¹⁰⁰. L'importance du droit ne réside pas forcément à son caractère écrit. L'objectif est de pouvoir régir les rapports socio-économiques et politiques. Le Professeur Maurice KAMTO souligne que le droit africain précolonial est « posé et constaté ». Selon le juriste camerounais il s'agit « des normes... dont l'application ne se fait pas nécessairement au moyen de la contrainte organisée 101 ». La philosophie politique raciste héritée de Hegel conteste l'existence du constitutionnalisme dans les sociétés précoloniales africaines. Le continent noir aurait méconnu le concept même de droit fondamental. La définition du droit constitutionnel à partir du positivisme juridique peut-elle s'appliquer à toutes les sociétés organisées ? Le Professeur KAMTO insiste sur le fait que la vie constitutionnelle d'une société comprend aussi les traditions et les coutumes. Le juriste camerounais relève que ces coutumes et traditions sont les compléments nécessaires de la Constitution. On ne peut circonscrire le constitutionnalisme à l'existence d'un Etat dans sa conception moderne voire occidentale. L'existence d'un texte écrit n'est pas un critère obligatoire et suffisant. « ...Les «principes constitutionnels » entendus comme normes juridiques fondamentales régissant l'organisation politique de la société y apparaissent sinon dans les sociétés segmentaires, du moins dans les monarchies de type princier, royal ou impérial »¹⁰². Les sociétés segmentaires, les monarchies de type princier et royal ont été largement analysées par Christian Potholm. Berceau de l'humanité, le continent africain est le

⁹⁷ Gaston Bachelor cité par J.P Cot et J.P Mounier op. cit. P.28.

⁹⁸ J.P. Cot. J.P Mounier op.cit P. 29.

⁹⁹ Karl Marx cité par J.P. Cot . J.P Mounier op. cit. P. 106.

¹⁰⁰ Voir : Cheick Anta DIOP : l'Afrique précoloniale – Etude comparée des systèmes politiques et sociaux de l'Europe et de l'Afrique Noire, de l'antiquité à la formation des Etats modernes, Paris – Présence africaine, P. 7 – 18.

¹⁰¹ Pathé DIAGNE, op. cit.

¹⁰² Christian POTHOLM op. cit. P. 4.

berceau des Etats. Fernand Braudel (1902 - 1985), grand chercheur Français, écrivain, Professeur au collège de France : dans Préface du livre du Professeur Joseph Ki ZERBO : Histoire de l'Afrique Noire : d'hier à demain : Librairie Hatier Paris 1978 « L'histoire, écrit le professeur Fernand Braudel, c'est l'homme, toujours l'homme et ses admirables efforts. L'histoire du continent africain, si elle est sincère et droite, ne peut que déboucher sur tous les hommes à la fois, sur le monde entier... ». Il est désormais établi que l'empire du Mali, l'empire Songhoï, l'empire du Ghana, etc. furent le siège des Etats. Le Professeur Ibrahima FALL, dans son article célèbre sur le constitutionnalisme en Afrique noire, écrit : «...l'existence de telles entités étatiques et en passant, je signale c'est un manque de connaissance de l'Afrique que de dire de façon générale qu'il n'y avait pas d'Etat avant la colonisation, c'est tout à fait faux – l'existence de ces Etats, donc impliquait naturellement l'organisation du pouvoir et l'aménagement des règles – fussent – elles orales – de dévolution du pouvoir, de distribution du pouvoir et d'agencement des différents pouvoirs organiques¹⁰³ ». Il s'agit là d'un constat juridique extrêmement important. Les règles de dévolution du pouvoir politique longtemps considérées comme extérieures au continent africain ont donc constituées l'ossature même des systèmes politiques africains précoloniaux. Le constitutionnalisme veut dire que la constitution dans son effectivité doit limiter le pouvoir politique. Les constitutions africaines (orales ou écrites) précoloniales limitaient effectivement les pouvoirs royaux ou impériaux. « Les constitutions, précise le Professeur FALL, obligeraient le pouvoir à respecter certaines règles des citoyens et les mécanismes de dévolution et contrôle du pouvoir étaient tels d'ailleurs que le roi pouvait être démis de ses fonctions »¹⁰⁴. Le concept de responsabilité politique des gouvernants n'est pas étranger aux sociétés africaines précoloniales. Le début politique dans ces sociétés ressemblait à celui qui grecques antiques. Les sociétés politiques cités précoloniales « n'étaient ni antarctiques ni immobiles » 105. Le Professeur Brayart écrit sur les idées politiques dans les sociétés africaines sans écritures : « Les idées dans les sociétés sans écritures sont liées aux circonstances contextuelles de leur énonciation, plus qu'à un programme abstrait de croyances, impossibles à consigner graphiquement; elles sont ainsi sujettes à des variations constantes » ¹⁰⁶. Le Professeur Edem KODJO, écrivain et homme politique Togolais, met l'accent sur le fait que l'autocratie africaine actuelle (la généralisation des régimes à parti unique, la partitocratie, le mythe de la personnalité en Afrique de 1960 à 1985) n'ont rien à avoir avec les sociétés traditionnelles africaines. Le monopole de la parole et de la vérité qui caractérise ces régimes ne tire pas sa source dans l'Afrique précoloniale. Les souverains africains précoloniaux n'étaient pas des despotes sanguinaires. 107 Edem KODJO met un accent particulier sur un constat du Président Sénégalais Léopold Sedar SENGHOR qui mérite d'être cité ici en entier : «Qu'il s'agisse de royaumes, de cités-Etats « républicains » ou d'empires polyethniques, le pouvoir tel que nous le décrit Alexandre, sous ses formes politiques ou judiciaires, trouve toujours, en Afrique Noire, ses contrepoids, ses limites démocratiques. La royauté étant plus essentielle que la personne du roi, celui-ci est, le plus souvent, désigné par un collège où sont représentés les groupes socioprofessionnels, dans un ou des lignages. Paradoxalement, parce que le pouvoir du roi, incarnation de l'ancêtre primordial, et, partant, de Dieu, est en principe illimité que la coutume, la limite concrètement. Et elle le fait sous les formes de délégation à des hauts fonctionnaires, officiers ou prêtres qui, une fois de plus, représentent les lignages ou les groupes professionnels. Ce ne

 $^{^{103}}$ Voir Cheick Anta DIOP, op. cit. et Joseph Ki ZERBO op.cit.

¹⁰⁴ Maurice KAMPTO op. cit. P. 39 – 40.

¹⁰⁵ Ihid P 43

¹⁰⁶ Ibrahima FALL : "la signification du constitutionnalisme en Afrique Noire » In Jean-Louis Seurin, le constitutionnalisme aujourd'hui (textes réunis et présentés par) Paris Economia 1984, P. 230. ¹⁰⁷ Ibid, P. 232.

sont pas là les seules limitations. En effet, les communautés de base, cantons et provinces jouissent d'une certaine autonomie pour traiter leurs affaires internes comme dans les sociétés segmentaires.

Voilà pour le pouvoir politique. Quant au droit et à la justice, il est entendu que le roi est le juge suprême ; mais il n'exerce cette fonction qu'exceptionnellement. Celle-ci est déléguée à des ministres ou à des Conseillers assistés d'assesseurs. A moins que l'affaire ne ressortisse à la communauté de base. La procédure judiciaire est particulièrement démocratique puisque, sauf exception, elle est « publique et contradictoire ». ¹⁰⁸

La Genèse de l'Etat au Mali est inséparable de l'historicité des sociétés africaines précoloniales. En ce qui concerne le cas particulier du Mali le constat est simple et irréfutable « La succession des Empires et des royaumes maliens, leur rayonnement mondial tant sur le plan politique qu'économique reposaient sur des structures politiques et juridiques qui consacraient l'existence et le fonctionnement des structures étatiques plusieurs siècles avant l'apparition de l'Etat en Occident au XVIè siècle » ¹⁰⁹. L'empire du Ghana fondé vers le IVè ou le Vè siècle par les Sonikés fut, selon le Professeur Joseph Ki ZERBO « le premier empire noir connu avec assez de précision ». L'empire du Ghana fut le plus riche du monde et reposait sur une organisation économique et sociale sans équivoque. Le fonctionnement de l'empire n'était ni despotique, ni autocratique ni autoritaire. Les décisions étaient collégiales car le roi était « assisté d'un Grand Conseil composé de hauts dignitaires parmi lesquels on notait la présence des affranchis et des musulmans » ¹¹⁰. Selon le Professeur KI ZERBO, la succession au trône est matrilinéaire. Les droits des individus étaient respectés notamment les droits des plus pauvres ¹¹¹.

Soundiata KEÏTA, grand guerrier et homme politique créa l'empire du Mali en 1235 après sa victoire sur Soumangourou KANTE roi de Sosso. Le Professeur Joseph Ki ZERBO écrit : «A partir de la fin du XIIè siècle jusqu' à la fin du XVIè siècle, l'Afrique va connaître un essor simultané de toutes ses régions du point de vue économique, politique et culturel. Ces quatre siècles méritent vraiment d'être appelés la grande époque de l'Afrique Noire »¹¹². Ainsi le Mali a connu des formes d'organisations politiques, institutionnelles depuis le XIIè siècle. L'Etat fondé par Soundiata reposait sur des structures juridiques, politiques et économiques. La féodalité en Occident se caractérisait à cette époque par la réalité de l'émiettement territoriale, l'absence totale de l'Etat en tant que structure organisée, les liens de vassalité et servage. La terre est au centre des rapports sociaux. Soundiata KEITA à cette même époque fut un véritable Chef d'Etat. Il fut démocratiquement investi souverain à Kourou-Kan-Fougha (près de l'actuel Kangaba) en 1234 par des chefs réunis. L'Etat de l'empire du Mali n'était ni sanguinaire, ni despotique, ni autoritaire. Sur ce point le professeur Joseph Ki ZERBO écrit « Le roi était avant tout un justicier. Après avoir examiné lui-même les plaintes des sujets, il donnait des ordres « de vive voix » à exécuter. Il était assisté de cadis et de secrétaires. C'est surtout l'organisation politique qui s'imposait par son originalité et sa capacité d'adaptation. Les 400 villes que compose l'empire avaient une organisation politique très décentralisée » 113. Le Professeur Djibril Tamsir NIANE fit une conférence restée célèbre sur « Recherches sur l'empire du Mali au Moyen-Age» dont le texte intégral fut publié dans « Recherches

-

¹⁰⁸ Confer : Abdoulaye DIARRA op. cit. P 14 et suivantes.

¹⁰⁹ Jean François Bayart op. cit. P. 31.

¹¹⁰ Edem KODJO : Et demain l'Afrique – Paris Stock 1985 P. 150 et suivantes.

Leopold Sédar Senghor cite par Edem KODJO op. cit. PP 154 – 155.

¹¹² Abdoulaye DIARRA, op. cit. P. 17.

¹¹³ Joseph Ki-ZERBO op. cit. P. 106.

Africaines N°1 Janvier 1959 P.6-56 ». La partie de la conférence consacrée à l'organisation de l'empire traite les points suivants : les divisions administratives, les paysans, l'organisation militaire, le commandement. L'accent est mis, en ce qui concerne le pouvoir, sur la transmission du pouvoir, les noms des empereurs, la Cour du Mali, la séance sous la coupole, le rôle des grands dignitaires, etc.

« Soundiata KEITA, philosophe et homme d'Etat, a bien avant les philosophes du siècle des lumières, contribué à l'élaboration d'une véritable charte constitutionnelle. En effet, les représentants du « mandé primitif et leurs alliés » adoptèrent solennellement à Kouroukan Fouga en 1236 la Charte du Mandé. Kouroukan Fouga se situe dans l'actuel cercle de Kangaba en République du Mali. Ce texte est maintenant connu et occupe désormais une place centrale dans l'histoire des institutions et des faits sociaux tant africaine que mondiale »¹¹⁴. La charte constitutionnelle de Kourououkan Fouga détermine la règle de droit fondamentale qui doit désormais régir les rapports entre les habitants de l'Empire. Il définit ensuite les différentes structures du pouvoir impérial, le mode de dévolution du pouvoir royal. Enfin, la charte de Kouroukan Fouga est une véritable charte des droits et des devoirs des groupes sociaux composant l'empire.

La répression coloniale a brusquement interrompu le processus d'évolution normale des sociétés africaines. Le régime colonial est un régime total et totalitaire. L'ordre colonial fut la négation de l'ordre précolonial. Les seules structures qui ont survécu à l'occupation coloniale furent celles qui aidèrent les occupants à faciliter leur domination culturelle. Le célèbre écrivain Aimé Césaire, poète et homme politique Martiniquais (26 Juin 1913 – 17 Août 2008) écrit dans le discours sur le colonialisme suivi du discours sur la Négritude, discours prononcé à l'Université de Floride (Miami) en 1987 « Entre colonisateur et colonisé, il n'y a de place que pour la corvée, l'impôt, le vol, le viol, les cultures obligatoires, le mépris, la méfiance, la morgue, la suffisance, la muflerie, des élites décérébrées, des masses avilies... Le colonisateur travaille à déciviliser le colonisé, à l'abrutir au sens propre du terme ».

3. LE ROLE DE L'ETAT MALIEN DEPUIS 1960 :

Le Mali, de 1960 à nos jours, a connu trois républiques.

La Première République 1960 – 1968 (La Constitution du 22 Septembre 1960).

La Deuxième République 1968 – 1991 (La Constitution du 2 Juin 1974). Il faut juridiquement intégrer ici la période d'exception gérée par l'ordonnance du 28 Novembre 1968 de 1968 à 1974.

La Troisième République depuis le 26 Mars 1991.

Une réflexion sommaire sur les différentes lois fondamentales permet de mettre en relief les rôles fondamentaux assignés à l'Etat malien.

Prenons d'abord la Première République¹¹⁵. L'Etat malien de 1960, à l'instar de la quasitotalité des Etats Francophones peut être analysé comme un Etat de sortie de crise : Crise de

¹¹⁴ Voir Abdoulaye DIARRA op. cit. P. 17.

¹¹⁵ Première République : 1960 – 1968 : Confert :

Modibo KEÏTA: Discours et interventions.

la société internationale divisée en deux blocs idéologiques opposés (l'Est et l'Ouest), crise profonde des rapports Franco-africains notamment la crise des procédures juridiques et politiques initiées par la puissance coloniale en vue d'une rupture en douceur des relations colonisateurs – colonisés : l'Union Africaine ensuite la communauté franco-africaine. Rupture systématique avec l'ordre colonial ou reforme de l'ordre colonial ? Le rôle des Etats Nouveaux issus de la décolonisation massive des années 60 s'inscrit dans ce cadre. Le défi politique est immense, les ressources de l'Etat très faibles. « C'est dans ce contexte historique marqué par des ruptures de toutes sortes et des déceptions suite à l'échec des politiques de regroupement régional que le Président Modibo KEITA mit fin à une époque, le 22 Septembre 1960, en ouvrant non sans peinte les portes d'un Mali nouveau » 116. Le Président Modibo KEÏTA dans son discours célèbre et fondateur du Nouvel Etat Malien précisa les raisons d'une rupture politique avec la métropole car les rôles qui seront dévolus au nouvel Etat sont antinomiques avec la préservation des intérêts des anciens conquérants.

« Dans un monde de plus en plus tourmenté où la légalité n'apparaît qu'à travers les intérêts stricts du pays, la lutte pour nous devra s'engager sur le plan politique. Nous demeurons certes fidèles à l'idée de la Fédération africaine, nous nous considérons toujours liés par le serment du 17 Janvier 1959. Mais pour le succès de notre action en faveur de la Fédération, il est indispensable et urgent que la République Soudanaise s'affirme sur le plan africain et sur le plan international. C'est la raison pour laquelle nous invitons l'Assemblée Législative :

- à appréhender les compétences transférées par la République Soudanaise à la Fédération du Mali ;
- à proclamer comme Etat indépendant et souverain la République soudanaise ;
- à proclamer que la République soudanaise s'appelle République du Mali, libre de tous les engagements et liens politiques avec la France, comme la Haute-Volta, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Dahomey.

C'est la conséquence logique de la caducité des accords franco-maliens que la France a délibérément violés en reconnaissant la République du Sénégal comme Etat indépendant »¹¹⁷; La trajectoire que doit emprunter le nouvel Etat malien est, selon son fondateur le Président Modibo KEÏTA, déterminante. Les exigences du nouvel Etat malien sont : 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. Le fondateur de la première république écrit : « le vent de liberté qui a déferlé sur le monde pendant la seconde moitié du XIXè siècle et la première

- Pierre CAMPMAS: « L'Union Soudanaise RDA Tome Premier (1946 1960) L'histoire d'un Grand Parti Politique Coll « La Racade » Communication Internationale ACCT 1980 240 pages (documents importants à l'annexe).
- Samir AMIN : Expérience de développement, le Mali, la Guinée et le Ghana Paris PUF Institut d'Etude de Développement et Social 1965.
- Mamadou Madeira KEÏTA : Le Parti Unique en Afrique Noire : Paris Présence Africaine 1960.
- Seydou Madani SY: Recherches sur l'exercice du Pouvoir en Afrique Noire: Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Paris Ed. A Pedone 1965.
- Cheick Oumar DIARRAH: Le Mali de Modibo KEÏTA, Préface de Christian Coulon, Paris l'Harmattan 3Points de vue » 1966.
- Abdoulaye-Sékou SOW : l'Etat Démocratique et la Problématique de sa construction au Mali, Ed : Grandvaux Paris 455 Pages.
- Abdoulaye DIARRA, Op.cit.

¹¹⁶ Abdoulaye DIARRA, op. cit. P 39.

¹¹⁷ Modibo KEÏTA : Discours et Interventions P. 10 – 11. Voir surtout site sur la vie et l'œuvre du Président Modibo KEÏTA.

moitié du XXè siècle devait permettre aux Africains de prendre conscience d'eux-mêmes, d'inventorier par eux-mêmes et pour eux-mêmes leurs propres données culturelles, enfin de définir l'étendue et les limites de leur contribution à la civilisation mondiale » ¹¹⁸. La Constitution de la Première République est adoptée le 22 Septembre 1960. Elle comporte un préambule et 12 titres articulés autour de 52 articles.

L'article 1 dispose, entre autres, « La République du Mali est indivisible, démocratique, laïque et sociale... La devise est « Un Peuple - Un But – Une Foi... Son principe est le Gouvernement du Peuple par le peuple et pour le peuple ».

Article 2 « La souveraineté appartient au peuple tout entier. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le peuple exerce sa souveraineté par ses représentants et dans certains cas par voie de référendum. Le suffrage est universel, égal et secret. Il peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la loi...

Article 3 « Les partis et groupements politiques concourent moralement à l'expression du suffrage... ».

Article 4 : « Tout acte de discrimination raciale ou ethnique de même que toute propagande régionaliste pouvant porter atteinte à la sécurité de l'Etat, à l'intégrité du territoire de la République sont punis par la loi ».

Le constituant de la Première République instruit à l'Etat malien d'assumer les rôles suivants : La République indivisible, démocratique, laïque et sociale, la mise en œuvre permanente de la devise Un Peuple – Un But – Une foi ; l'observation strict du principe de la souveraineté tel que précisé à l'article 2 ; l'organisation des élections conformément aux principes du suffrage énoncés par la Constitution ; la punition systématique par la loi de tout acte de discrimination raciale ou ethnique de même que toute propagande régionaliste pouvant porter atteinte à la sécurité de l'Etat, à l'intégrité du territoire de la République.

Notons que les constituants de 1974 (Deuxième République) et 1991 (Troisième République) ont successivement réitéré les mêmes rôles fondamentaux assignés à l'Etat malien).

Les institutions sont des organes au service de l'Etat pour l'accomplissement de sa mission. Les institutions de la Première République déterminées à l'article 5 de la Constitution sont les suivantes : « Le Gouvernement, le Parlement, la Cour d'Etat, la Haute Cour de Justice... ». Le Gouvernement de la République a pour mission de mettre en œuvre la politique de l'Etat. Il est composé, conformément aux dispositions de l'article 6 du Président du Gouvernement, désigné par le Président de l'Assemblée Nationale est investi par l'Assemblée Nationale, du Vice-président, nommé par décret par le Président du Gouvernement et des Ministres nommés par décret du Président du Gouvernement (articles 6, 7 et 8 de la Constitution). Le Président du Gouvernement fixe le rôle assigné au Vice-président et aux ministres. L'article 9 dispose, entre autres, « Le Président du Gouvernement, Chef de l'Etat, est le gardien de la Constitution et exerce le fonctionnement régulier des institutions. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire de la République, du respect des traités, des conventions et des accords internationaux ».

_

¹¹⁸ Ibid P.30.

Le Président du Gouvernement est le chef des armées. Il exerce le droit de grâce. Le Gouvernement conduit la politique de la nation en disposant des forces armées. Le Gouvernement est responsable de la défense nationale. Le Président du Gouvernement est responsable devant l'Assemblée Nationale (article 11). Les ministres sont responsables devant le Président du Gouvernement. L'Assemblée a pour rôle de voter les lois (Titre III) de la Constitution. Le titre IV traite des rapports entre le Gouvernement et le Parlement.

L'article 42 dispose : « La République du Mali assure et garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle et chargée d'appliquer, dans le domaine qui lui est propre, les lois de la République ».

La Cour d'Etat est la juridiction suprême en matière administrative (section du contentieux), constitutionnelle (section constitutionnelle) et financière (section des comptes (Titre VIII). La Haute Cour, conformément aux dispositions des articles 46 et 47 est compétente pour juger le Président du Gouvernement, Chef de l'Etat, le Vice-président et les ministres. « La Constitution du 22 Septembre laisse apparaître juridiquement et politiquement un régime plus orienté vers le parlementarisme que le présidentialisme » 119. Sur le fonctionnement du système politique malien, les difficultés internes et externes rencontrées, les réalisations économiques, le Professeur Cheick Oumar DIARRAH a mené des recherches dont l'importance s'impose plus d'un titre. L'auteur «a eu le privilège d'accorder à une documentation rigoureuse, riche et diversifiée sur la vie politique au Mali de cette période et de côtoyer les premiers responsables politiques du Mali indépendant ». Notons pour notre part:

- la création de l'armée malienne le 20 Janvier 1961 :
- la création de la monnaie nationale (le Franc Malien le 1^{er} Juillet 1962);
- la création des sociétés et Entreprises d'Etat dans presque tous les secteurs de la vie économique¹²⁰.

Le Parti Unique de fait l'Union Soudanaise (US-RDA) va gouverner le Mali de 1960 à 1968.

Prenons ensuite la deuxième République.

Le 19 Novembre 1968, le régime de Modibo KEÏTA est renversé par un coup d'Etat. L'armée s'empare du pouvoir exercé désormais et jusqu'en 1974 par un comité militaire de libération nationale. Les institutions de la Première République sont dissoutes. La Constitution est remplacée par l'ordonnance N°1 du 28 Novembre 1968 portant organisation des pouvoirs publics en République du Mali. La période d'exception sera gérée par ordonnance jusqu'à 1974¹²¹.

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 : De l'Etat et la souveraineté. Le titre II porte sur les droits et les devoirs de l'homme et des citoyens. Le Président de la République, Chef de l'Etat est élu au suffrage universel. Le parti unique est constitutionnalisé. L'administration, le gouvernement composé des ministres et du Président de la République remplissent pratiquement les mêmes fonctions que celles déterminées par la

¹¹⁹ Abdoulaye DIARRA op. cit. p. 61 Voir aussi PP 66 – 101.

¹²⁰ Confert : Cheick Oumar DIARRAH op. cit.

¹²¹ Confer : Abdoulaye DIARRA, op.cit PP 103 – 112.

première constitution. Le pouvoir législatif est confié à une assemblée dont les membres (les députés) sont élus pour quatre ans au scrutin uninominal à un tour (article 41).

Le mandat impératif est nul. C'est la direction nationale du parti qui désigne le candidat à la Présidence de l'Assemblée Nationale. Selon les dispositions de l'article 22 « la direction nationale du parti désigne le candidat à la présidence de la République. Cette candidature est soumise au suffrage des électeurs ». Le titre IX traite de la Cour Suprême composée de quatre sections : une section constitutionnelle, une section judiciaire, une section administration et une section des comptes. La Haute Cour de Justice joue la même fonction que celle de la Première République. En 1979 intervient l'ordonnance N°79-42/CMLN portant Révision de la Constitution de 1974. Cette ordonnance modifie le fonctionnement de l'Etat. Article 5 nouveau : « Le Parti est unique. Il est l'expression de l'unité nationale et l'autorité politique du pays. Il définit la politique de l'Etat et concourt à l'expression du suffrage universel... Aucun Membre de la direction nationale du Parti ne peut être poursuivi, rechercher, arrêté ou jugé à l'occasion des opinions ou vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ». Article 20 (alinéa 1 nouveau) « Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il est le premier responsable du Parti ».

Article 22 (alinéa nouveau): « La Direction Nationale du Parti propose au suffrage des électeurs candidature du premier responsable du parti à la Présidence de la République ». L'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM) parti unique constitutionnel est créé lors de son congrès constitutif du 28 au 31 Mars 1979. L'UDPM va gouverner le Mali de 1979 au 26 Mars 1991 122.

Prenons enfin la IIIè République¹²³.

Le 26 Mars 1991 un conseil de réconciliation nationale composé de dix sept militaires sous la direction du lieutenant-colonel Amadou TOURE renverse le régime de la IIè République, arrête le Président de la République et suspend toutes les institutions de la République. Le Parti Unique constitutionnel est dissout. Le Mali va connaître une période de transition démocratique qui sera la plus courte du continent : 29 Mars 1991 (date de création du Comité de Transition pour le Salut du Peuple 12 Janvier 1992 date du référendum constitutionnel. Les nouvelles institutions de la période transitoire vont assigner à l'Etat de nouvelles fonctions. Notons que c'est suite à la réunion du 26 Mars 1991 à 10 heures entre les membres du Conseil de réconciliation national et le comité de coordination des associations démocratiques que l'unité des forces démocratiques (associations) et des forces patriotiques (CRN) fut réalisée. Ce processus donna naissance le 29 Mars 1991 au Comité de Transition pour le Salut du Peuple.

L'acte fondamental N°1 tient lieu de « constitution provisoire ». Cet acte fut la consécration juridique de la suspension de toutes les institutions de la IIè République 124. Les institutions de la transition sont : le Comité de Transition pour le Salut du Peuple, le Chef de l'Etat et le Gouvernement

L'article 28 détermine les missions du CTSP :

- assurer la fonction législative ;

 $^{^{122}}$ Sur le fonctionnement du régime de 1979 au 26 Mars 1991, Confer : Abdoulaye DIARRA op. cit PP 124 - 142.

¹²³ Sur la IIIè République confer : Abdoulaye DIARRA op.cit PP 143 – 365.

¹²⁴ Composition et fonctionnement du CTSP confer : Abdoulaye DIARRA Ibid P. 148 et suivantes.

- déterminer la politique de la nation ;
- contrôler l'exécutif;
- assurer l'accès équitable des partis aux média officiels ;
- désigner en cas de vacance des personnes chargées d'assurer la défense et la promotion des droits de l'homme tels que proclamés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ;
- veiller au respect de la loi;
- convoquer une conférence nationale.

Relevons une rupture systématique avec la IIè République. L'article 26 de l'acte fondamental institue le multipartisme intégral.

Le Gouvernement a pour mission l'exécution du programme établi par le régime de transition. Nommé le 2 Avril 1991 par le Président du CTSP le premier Ministre forma le Gouvernement de Transition le 5 Avril 1991. Le 29 Avril, le Gouvernement provisoire détermine sa mission :

- restauration du crédit et de l'autorité de l'Etat ;
- restauration de paix sociale;
- création des conditions indispensables à l'avènement du multipartisme et à l'instauration d'une vraie démocratie ;
- la réhabilitation de la relance du tissu de production et l'appareil administratif financier;
- la création du cadre réglementaire pour une croissance économique durable ;
- mise en œuvre des mesures de réhabilitation et de relance des activités du monde rural ;
- création d'un cadre propice à une véritable promotion des femmes et des jeunes et à une prise en compte des dimensions de l'ajustement et du développement ;
- assurer les conditions d'une gestion efficace de l'administration au service des populations.

La conférence nationale se tient du 28 Juillet 1991 au 12 Juillet 1991. Elle adopta le projet de constitution de la IIIè République, le code électoral et la charte des partis politiques¹²⁵. L'adoption du projet de constitution de la IIIè République consacre l'adhésion du Mali aux principes fondamentaux de la démocratie pluraliste libérale telle qu'elle a fonctionné en Occident depuis la constitution américaine de 1787. La Constitution de la IIIè République comprend un préambule et XVIII titres articulés autour de 122 articles. Le titre premier réservé pour la première fois dans une Constitution aux droits et devoirs de la personne humaine recommande au nouvel Etat de veiller à leur sauvegarde et à leur respect. Il s'agit des droits des première, deuxième et troisième générations. Il n'est pas sans intérêt de relever, par rapport à ces droits fondamentaux, les dispositions particulières de l'article 4 de l'article 9 « le droit à défense, y compris celui de se faire assister par l'avocat de son choix est garanti depuis l'enquête préliminaire ». L'observation de ces dispositions par l'Etat est un progrès énorme vers l'instauration d'un Etat de droit démocratique. Nombreux restent les Etats qui refusent d'adopter de telles dispositions. La culture de l'aveu est contraire au respect des droits élémentaires de la personne humaine notamment le respect de la présomption d'innocence : avoir l'aveu par la force. Le Mali est donc parmi les Etats où la preuve en droit est le moyen le plus démocratique d'aboutir à la vérité.

_

¹²⁵ Sur la Conférence Nationale : composition et fonctionnement confer : Abdoulaye DIARRA op. cit. P 153 et suivantes.

L'article 8 détermine le nombre des institutions qui permettent à l'Etat de faire face à ses différentes missions : 8 institutions : le Président de la République, le Gouvernement, l'Assemblée Nationale, la Cour Suprême, la Cour Constitutionnelle, la Haute Cour de Justice, le Haut Conseil des Collectivités Territoriales, le Conseil Economique, Social et Culturel.

Le multipartisme intégral est constitutionnalisé : l'article 28 dispose : « Les partis concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la loi ».

Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Le Président de la République nomme le Premier Ministre et met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. Il nomme les autres membres du Gouvernement sur proposition du Premier Ministre. Selon les termes de l'article 42 alinéa 1 : « Le Président de la République peut après consultation du Premier Ministre et du Président de l'Assemblée Nationale prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale. Chef suprême des armées, le Président de la République est le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature. Il est le garant de l'unité nationale et de la continuité de l'Etat. Le Premier Ministre Chef du Gouvernement assurer l'exécution des lois de l'Etat. Il exerce le pouvoir réglementaire (article 55).

Les députés sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. L'Assemblée est unique. Les députés votent les lois à la majorité simple. Le mandat impératif est nul. L'article 70 détermine le domaine de la loi. Les autres domaines sont réglementaires donc de la compétence du pouvoir exécutif : le Gouvernement.

Selon les termes de l'article 74 « Le Gouvernement peut pour l'exécution de son programme ou dans les domaines déterminés par la loi demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité ou entre les deux sessions, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en conseil des Ministres après avis de la Cour Suprême. Elles entrent en vigueur dès leur adoption, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé à l'Assemblée Nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus êtres modifiées par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ».

Le principe de la séparation des pouvoirs est ici un principe à valeur constitutionnelle et s'impose comme l'un des principes fondamentaux de l'Etat de droit.

L'article 78 dispose «Le Premier Ministre, après délibération en conseil des Ministres engage la responsabilité de son Gouvernement sur son programme ou éventuellement une déclaration de politique générale. L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adopté qu'à la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée. Si la motion de censure est rejetée, les signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session. Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéra

comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt quatre heures qui suivent est votée ».

Le titre VIII traite de la Cour Suprême qui comprend trois sections : une section des comptes, une section administrative et une section judiciaire.

Le titre IX porte sur la Cour Constitutionnelle chargée de veiller à la constitutionnalité des lois et de gérer les élections nationales. Selon les termes de l'article 81, le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et législatif. Il assure le respect des libertés et droits fondamentaux. La décentralisation amorcée dans les années 90 s'est renforcée avec de 703 communes. Nombreux sont les textes (lois, décrets) qui organisent le régime juridique de la décentralisation au Mali. Il faut aussi noter l'existence de nombreuses autorités administratives indépendantes qui concourent à supplier l'Etat dans ses différentes fonctions. Citons, entre autres, le Médiateur, le Vérificateur Général, l'organe de régulation des marchés publics, le Comité pour l'Egal Accès aux Media Publics, les Commissions Nationales Electorales Indépendantes depuis 1992, etc. Chacune de ses autorités peut faire l'objet d'une analyse approfondie. Car la capacité de l'Etat à accomplir ses fonctions est dans une certaine mesure liée au bon fonctionnement de ces autorités inséparable de l'administration. L'Etat au Mali a une histoire très ancienne. Il présente aujourd'hui tous les principes fondamentaux d'un Etat de droit démocratique.

Nangouman SANOU, Professeur à la Faculté de Droit Public

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 évènements 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 reforme profonde de l'Etat mais aussi la mise en place d'une administration de développement. Ces différentes reformes 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.

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'obligation 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 3º 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 3º 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, piler 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 bénéfice 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 interpeller 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 évènements du 26 mars 1991, le phénomène des ONG a connu une véritable explosion après ces évènements 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 répercutions 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.

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.

1.1. 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.

1.2. 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 rationnaliser 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 arriver 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.

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, reforme 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 reforme 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 21e 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.

REGARD CROISE DE LA PAROLE DES ACTEURS SUR LE THEME : L'ETAT AU MALI : FONCTIONNALITE, CAPACITE ET CREDIBILITE

Yaya GOLOGO, Docteur en droit public

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 » 126.

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 déviances 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

⁻

DARBON, Dominique, « Peut-on relire le politique en Afriques 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.

de compte, et ce, à travers quelques déclinaisons que l'Etat malien pourrait bien porter les germes de triptyque fonctionnalité, crédibilité et capacité.

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 :

- 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 objet est 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 semble 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 du 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 légions, constituent, entre autres des 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 Puissance 127, l'Etat de Droit 128, L'Etat de Service 129), 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. » 130. Poursuit-il : « Universalisé sous la forme modélisée de l'Etat- nation, il subit, en

_

¹²⁷ 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.

¹²⁸ 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)¹²⁸ 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.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ BAGUENARD, Jacques, "l'Etat *Une aventure incertaine, ellipses,* Paris, 1998, 160 pages

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 ». ¹³¹ 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 » ¹³² 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 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 incompétent 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, que le développement institutionnel ne doit pas être un ravalement de

¹³¹ Idem p-5

¹³² CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard « L'acteur et le Système », les contraintes de l'action collective, pp.375-376, éditions du Seuil, 1977

façade destiné à contenter les bailleurs de fonds, mais une construction où est investi cet incontournable besoin d'Etat dans une logique fonctionnelle¹³³.

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 luimême 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 » 134.

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.

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 lesquelles 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

-

¹³³ LE ROY, Etienne, « Odyssée de l'Etat », Politique Africaine, vol.61, 1996, PP -8-28

¹³⁴ WEBER, M., *l'Ethique et l'esprit du capitalisme,* Paris, Plon, 1985, P-11

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. » 135

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... »

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 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 » 137 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'État, 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.

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

¹³⁵ LE ROY, Etienne « Odyssée de l'Etat », op-. cit.

¹³⁷ 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.

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 frontières 138. »

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 ». 139

C'est dans cette perspective que réside la notion de trans-modernité¹⁴⁰ 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

¹³⁸ Commission mondiale de la culture et du développement. *Notre diversité créatrice*. Rapport. Paris : Éditions de l'UNESCO, 1996, p. 7.

¹³⁹ 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))

140 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.

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.

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 "141.

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 citoyen malien ne s'identifie pas forcement 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 influenças 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.

_

 $^{^{141}}$ ALAO, Sadebou Ajo , $\it Urnes$ et gouvernabilité en Afrique, GERDES, 1998, p. 25

Cette situation au Mali ressemble à ce qu'on appelle la souveraineté de la foule, régime portant le nom de l'« ochlocratie » ¹⁴². 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 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.

-

¹⁴² Etymologie : du grec "Okhlos", foule, multitude, et "kratos", pouvoir, autorité.

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 théories frontière, souveraineté de la de la 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 fondre 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.

1. CULTURE ET SENS DE L'ETAT

Actions concrètes

- 1. Refonder l'Etat à partir des valeurs sociétales maliennes et des aspirations collectives ;
- 2. Restaurer la cellule première qui est la cellule familiale pour une meilleure gouvernance locale ;
- 3. Réconcilier universalité des valeurs et particularisme des sociétés (répondre à la mondialisation des valeurs dans un contexte universel).

Expérimentations

- 1. Adopter des modèles institutionnels conformes à nos réalités sociales ;
- 2. Conjuguer tradition et modernité dans le cadre de gouvernance des affaires publiques.

Réflexions prospectives

- 1. Procéder à une réflexion sur la problématique de la complémentarité des référentiels endogènes et exogènes de l'Etat ;
- 2. Quelles stratégies pour que L'Etat soit le reflet du peuple qu'il est sensé servir ?
- 3. Comment refonder la perception du bien public en s'inspirant de nos traditions et comment le gérer avec plus de rigueur et de redevabilité ?
- 4. Quelle est la capacité de l'Etat malien à satisfaire ses missions régaliennes ?
- 5. 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)?
- 6. 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 ?

2. DELIVRANCE DES SERVICES PUBLICS DE BASE

Actions concrètes

- 1. Rendre plus performant la délivrance des servies sociaux de base aux populations ;
- 2. Améliorer les conditions de travail des agents de l'administration publique ;
- 3. Garantir la sécurité alimentaire comme droit fondamental des personnes ;
- 4. Lutter avec plus d'efficacité contre les pratiques corruptives, le clientélisme et le népotisme au sein des services de l'Etat.

Réflexions prospectives

- 1. Comment reconstruire le rapport des citoyens à l'espace public dans le contexte sociopolitique et institutionnel malien ?
- 2. Comment rétablir la confiance entre l'Etat et les populations dans le cadre de la gestion des biens publics ?

3. PRINCIPES ET VALEURS DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE

Actions concrètes

- 1. Impliquer davantage les populations à la gouvernance de leur territoire ;
- 2. Rénover la démocratie représentative en promouvant au niveau local et national une représentation institutionnelle plus inclusive (notamment la représentation des communautés).

Expérimentations

- 1. Garantir la représentation des minorités dans les systèmes électoraux ;
- 2. Supprimer le monopole des partis politiques dans les systèmes électoraux ;
- 3. Instituer de nouvelles modalités d'élaboration des constitutions (constituantes, consultations régionales et collégiales).

Réflexions prospectives

- 1. Faire des études approfondies sur la gouvernance traditionnelle des territoires au Mali, notamment en analysant la gestion des biens publics afin d'inspirer les gouvernants actuels ?
- 2. Comment sortir de la « propension » de nos État à rechercher davantage la légitimité internationale que la légitimité interne de leur population autour de la gestion des affaires publiques ?
- 3. Comment se prémunir contre le reflux du processus démocratique ;
- 4. Comment rétablir l'équilibre entre le pouvoir législatif, judiciaire et exécutif au sein de l'Etat ?
- 5. Comment renforcer la culture démocratique au sein des institutions étatiques et des organisations politiques ?

4. INSTITUTIONS, ETHIQUE ET ACTEURS POLITIQUES

Actions concrètes

- 1. Renforcer l'indépendance de la justice (justice constitutionnelle) ;
- 2. Promouvoir et intensifier les interpellations des élus et des dirigeants par les citoyens;
- 3. Refonder le socle éthique du pouvoir pour la recherche du bien commun et de l'intérêt général ;
- 4. Restaurer la confiance entre les citoyens et l'Etat;
- 5. Réarticuler l'exercice du pouvoir et les valeurs qui la fondent (recherche du bien commun, sens de l'intérêt général, intégrité morale);
- 6. Réconcilier unité et diversité (trouver un équilibre entre citoyenneté individuelle et « plurinationalité » afin que l'État soit le reflet de cet équilibre) ;
- 7. Instituer de nouvelles modalités d'élaboration des constitutions (constituantes, consultations régionales et collégiales) ;
- 8. Adapter le contenu des constitutions (ex: reconnaissance des statuts collectifs).

Expérimentations

- 1. Faire connaître les institutions de la république aux citoyens et favoriser l'appropriation de ces institutions ;
- 2. Instituer des pactes constitutionnels locaux comme base du vivre-ensemble au niveau des communautés.

Réflexions prospectives

- 1. Comment refléter la diversité dans les institutions, dans la production de l'action publique, dans le droit ?
- 2. Comment faire en sorte que l'État valorise et profite des valeurs positives de certains mécanismes socio-traditionnels ?
- 3. Comment concilier diversité des statuts et principe d'égalité ?

5. REFONDER DE L'HOMME MALIEN

Actions concrètes

- 1. Mettre l'intérêt général au cœur de la gouvernance des affaires publiques ;
- 2. Eduquer les citoyens et notamment ceux qui ont en charge les responsabilités publiques, le sens des valeurs, le respect des droits constitutionnels et des biens publics ;
- 3. Faire des valeurs humaines et fondamentales de la société le socle de la consolidation de la démocratie malienne.

Expérimentations

- 1. 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.);
- 2. Refonder l'Homme malien pour refonder des institutions crédibles et légitimes.

Réflexions prospectives

- 1. Comment lutter contre l'incivisme et le clientélisme dans l'espace public ?
- 2. 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.) ?