

*Séminaire internationale sur la gouvernance au Mali*

---

**Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté au Mali**

**Résultats de l'étude commanditée par la Commission Economique pour l'Afrique  
Mai 2004**

***Konimba SIDIBE***

## Table de matières

---

<b>1. Introduction.....</b>	<b>4</b>
1.1. Présentation du séminaire .....	4
1.2. Présentation de l'étude CEA .....	4
<b>2. Présentation de la méthodologie.....</b>	<b>6</b>
2.1 Etude au niveau du groupe d'experts .....	6
2.1.1 Plan de sondage.....	6
2.1.2 Collecte des données .....	7
2.1.3 Traitement et analyse des données.....	8
2.2 Enquête auprès des ménages.....	9
2.2.1 Plan de sondage.....	9
2.2.2 Collecte des données.....	10
2.2.3 Traitement des données.....	10
2.3 Revue documentaire.....	10
<b>3. Résultat général de l'étude.....</b>	<b>11</b>
<b>4. Résultats de l'étude sur les thèmes du séminaire.....</b>	<b>14</b>
4.1. La gouvernance .....	14
4.1.1 La corruption dans la gestion des affaires publiques .....	14
A. Intégrité de l'Assemblée Nationale.....	14
B. Intégrité de l'appareil judiciaire .....	14
C. Intégrité du Pouvoir exécutif.....	15
4.1.2 L'Etat de droit .....	16
A. Les dispositions constitutionnelles concernant l'Etat de droit.....	16
B. La structure et l'indépendance des organisations de surveillance .....	16
C. Le respect de l'Etat de droit .....	16
D. L'efficacité dans la mise en application de l'Etat de droit .....	17
4.1.3 Les politiques économiques et l'environnement des affaires .....	18
4.2. La démocratie.....	20
4.2.1. La légitimité de la représentation politique.....	20
4.2.2. Le régime politique .....	22
4.3. La lutte contre la pauvreté.....	23
4.3.1. La lutte contre la pauvreté.....	23
4.3.2. L'accès aux services publics et aux biens sociaux de base.....	24
A. Appréciation générale des services publics .....	24
B. L'éducation.....	25
C. La santé.....	27
D. La justice .....	28
E. Les biens de base .....	28
F. Les ressources productives .....	29
Annexes : Résultats des enquêtes.....	30

## Acronymes

---

ADIT	:	Acompte sur Divers Impôts et Taxes
AMDH	:	Association Malienne pour la Défense des Droits de l'Homme
CEA	:	Commission Economique pour l'Afrique
DCI	:	Dénomination Commune Internationale
DTCP3	:	(vaccin)
EDSM	:	Enquête Démographique et de Santé Mali
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale

## 1. Introduction

### 1.1. Présentation du séminaire

Sujet presque tabou avant l'avènement des régimes démocratiques en Afrique, la gouvernance, la démocratie, leurs relations avec les dynamiques économiques et la pauvreté sont désormais au centre des préoccupations de tous les acteurs de la vie politique, économique et sociale en Afrique et de leurs partenaires au développement. Tous sont désormais d'avis que des progrès significatifs dans le développement humain de l'Afrique passent nécessairement par l'amélioration de la gouvernance. Par conséquent, la démocratisation, la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté sont au cœur des politiques de développement depuis plus d'une décennie. Malheureusement, l'on ne dispose pas encore d'un état des lieux précis et d'indicateurs de mesure de l'évolution de la gouvernance et de la démocratie. Cela limite quelque peu l'efficacité des démarches volontaristes d'amélioration dans ces domaines. La mesure et le suivi de la gouvernance et de la démocratie constituent ainsi un nouveau défi que de nombreuses institutions essaient de relever. Trois importantes études ont été réalisées au Mali dans ce cadre par trois grandes institutions : Afrobaromètre, la CEA et le groupement DIAL et Afristat.

Face à la moisson considérable d'informations recueillies et à l'éclairage que peut apporter au renforcement de la démocratie et de l'efficacité économique la publication de ces trois séries de rapports d'enquêtes, il est apparu la nécessité d'organiser un séminaire international pour de leur approches méthodologiques et de leurs résultats. Ce séminaire comporte un atelier méthodologique réservé à quelques experts et une conférence-débat publique.

L'atelier a pour objectif de faire ressortir les problèmes méthodologiques qui peuvent obérer la comparaison des résultats des trois dispositifs sur les questions communes.

Quant à la conférence-débat :

- √ elle regroupera les décideurs politiques, les partenaires au développement, les chercheurs, les universitaires et des représentants de la société civile ;
- √ elle portera sur les sept thèmes suivants :
  - (1) la corruption dans la gestion des affaires publiques ;
  - (2) la lutte contre la pauvreté ;
  - (3) la légitimité de la représentation politique ;
  - (4) le régime politique ;
  - (5) l'Etat de droit ;
  - (6) l'accès aux services publics
  - (7) les politiques économiques et l'environnement des affaires

### 1.2. Présentation de l'étude CEA

Dans le cadre de son programme d'appui à la bonne gouvernance en Afrique, la CEA a entrepris l'étude de suivi des progrès faits en gouvernance dans une trentaine de pays africains dont le Mali. Le présent rapport traite de l'étude de cas du Mali.

L'objectif global de l'étude est de suivre les progrès faits dans le domaine de la gouvernance en Afrique à travers des indicateurs de gouvernance afin d'appuyer les dirigeants africains dans la prise de mesure permettant d'améliorer la gouvernance. Pour cela, il est attendu de l'étude :

- √ une meilleure connaissance des progrès faits en gouvernance ;
- √ la diffusion des bonnes pratiques et l'échange d'expérience entre pays en matière de gouvernance ;
- √ à terme, la mise en place d'un mécanisme permanent de suivi des progrès faits en gouvernance et la publication régulière d'un rapport sur la gouvernance en Afrique.

L'Etude traite des quatre thèmes centraux suivants :

- √ la représentation politique ;
- √ la gestion économique ;
- √ l'efficacité institutionnelle et l'obligation de rendre compte;
- √ le développement des capacités institutionnelles.

Ces thèmes ont été traités sur la base de la revue de la documentation disponible et de deux enquêtes : une enquête auprès des experts et une enquête nationale auprès des ménages.

## **2. Présentation de la méthodologie**

Au démarrage de l'étude, un atelier national de lancement de l'étude a été organisé le 13 décembre 2001 à Bamako afin de favoriser son appropriation au niveau national. Il a regroupé des représentants des structures publiques et parapubliques ( y compris les institutions universitaires et de recherche ), de la société civile, des partis politiques, du secteur privé, des partenaires au développement, et des médias.

L'étude a été exécutée selon l'approche méthodologique présentée ci-dessous et en utilisant les instruments de travail développés par la CEA. Cette approche méthodologique comporte trois grands volets : une revue documentaire et deux enquêtes dont l'une auprès de l'élite et l'autre auprès des ménages pour recueillir leurs perceptions sur la gouvernance. Un questionnaire très détaillé a été élaboré pour chacun de ces volets par la CEA : C1 pour l'enquête auprès de l'élite, C2 pour l'enquête auprès des ménages et C3 pour la revue documentaire. La mesure et l'appréciation de la qualité de la gouvernance a été faite sur la base des résultats des travaux effectués au niveau de chacun de ces trois grands volets.

### **2.1 Etude au niveau du groupe d'experts**

#### **2.1.1 Plan de sondage**

Il comporte l'identification des principales structures d'appartenance des experts, la constitution d'une base d'échantillonnage et la constitution de l'échantillon.

#### **(1) Identification des principales structures d'appartenance des experts**

Les principales structures que nous avons retenues sont : les institutions universitaires et de recherche, les ONG, les Associations, les Organisations Professionnelles, les Organisations Confessionnelles, les opérateurs économiques et certaines grandes institutions de la république ( le Conseil Economique, Social et Culturel ; la Cours constitutionnelle ).

Pour diverses raisons, les structures suivantes n'ont pas été retenues dans l'échantillon :

- ✓ les partis politiques: pour nous conformer à l'un des critères retenus par la CEA, mais aussi compte tenu du contexte politique prévalant au Mali lié au contentieux électoral de mars 1997 qui est de nature à biaiser sérieusement la perception d'une partie importante de la classe politique ( de l'opposition comme de la majorité ) sur la gouvernance au Mali ;
- ✓ l'Assemblée Nationale : son inclusion dans les structures peut être source de biais aussi en raison du contexte politique signalé ci-dessus et de l'absence des partis politiques les plus importants de l'opposition de cette institution (en raison de leur non participation aux élections législatives de 1997 liée au contentieux électoral) ;
- ✓ les structures gouvernementales : pour éviter que les experts ne soient juges et partie.

#### **(2) La constitution d'une base d'échantillonnage**

La base d'échantillonnage a été constituée par identification des experts répondant aux critères fixés par la CEA au niveau de chaque structure d'appartenance des experts. Pour rappel, ces critères sont :

- ✓ l'âge (être âgé d'au moins 25ans) ;
- ✓ le statut social (acteur socio-économique) ;

- ✓ le niveau d'étude et domaine de spécialisation (titulaire d'au moins une licence de préférence en lettres et en sciences sociales) ;
- ✓ l'intérêt pour les questions nationales (avoir une pratique et des idées relatives à la vie publique nationale établies) ;
- ✓ les relations avec les partis politiques et le gouvernement ( être impliqué dans la vie politique mais non inféodé ni à un parti ni au gouvernement) ;
- ✓ la citoyenneté / nationalité et résidence (être de nationalité malienne ayant résidé au Mali depuis au moins 3ans) ;
- ✓ la représentation des ethnies, des hommes, des religions et des régions (échantillon doit être aussi représentatif de l'ensemble des catégories sociales sus évoquées) ;
- ✓ l'adresse ( les acteurs sélectionnés auront des adresses).

Les structures retenues, ne disposant pas de base de données nous permettant de sélectionner les experts répondant aux critères retenus, nous avons constitué une base d'échantillon de la façon suivante :

- (a) la constitution par notre équipe d'une première liste d'experts sur la base de notre propre connaissance des membres des différentes structures et de l'exploitation des listes de présence à différents forums organisés au Mali au cours de ces dernières années sur les questions de gouvernance ;
- (b) la fourniture par les dirigeants des différentes structures, sur notre demande par lettre, d'une liste d'experts ( de trois à une dizaine ) répondant aux critères retenus ;
- (c) la consultation d'autres personnes connaissant bien les experts des structures concernées, sur la qualité des choix faits notamment par rapport aux critères d'intérêt pour les questions nationales et de relations avec les partis politiques et le gouvernement ;
- (d) la constitution, à partir de toutes ces informations, de la base d'échantillonnage.

### **(3) Constitution de l'échantillon**

La taille de l'échantillon a été fixée à 100 par la CEA. Nous avons constitué l'échantillon d'experts à partir de la base d'échantillonnage en procédant comme suit :

- (a) la fixation de la part de chaque catégorie de structure dans l'échantillon de telle sorte qu'elle soit significativement présente dans l'échantillon tout en privilégiant les universitaires et les chercheurs. Universitaires et chercheurs : 38 %, ONG : 16 % ; Associations : 14 % ; Organisations Professionnelles : 14 % ; Organisations Religieuses : 3 % et Opérateurs Economiques du secteur privé : 15 %.
- (b) le choix des experts figurant dans la base d'échantillonnage et qui ont participé à l'atelier de lancement de l'étude ;
- (c) le choix d'au moins une femme, lorsqu'il en figure dans l'échantillon de base, pour assurer une présence significative des femmes dans l'échantillon ;
- (d) le choix des experts résidant dans les régions : très peu de structure en ont cité d'ailleurs dans la mesure où ce clivage est d'importance limitée au Mali ;
- (e) le tirage au sort par structure du nombre restant d'experts pour atteindre le quota fixé.

#### **2.1.2 Collecte des données**

Nous avons procédé à l'administration du questionnaire ( C1 ) auprès des 100 experts sélectionnés avec rigueur pour garantir leur représentativité et leur objectivité de jugement, compte tenu du caractère sensible des questions abordées.

Les questionnaires ont été remis directement aux personnes interrogées (au domicile ou au lieu de travail ) avec une lettre d'accompagnement et une note sur les définitions et explications des termes utilisés. Les questionnaires remplis ont été collectés aux adresses des experts interrogés pendant la période allant du 08 Mars au 15 Avril 2002.

### **2.1.3 Traitement et analyse des données**

#### **▪ Notation des réponses données par les enquêtés à chaque question**

Chacune des questions du questionnaire C1 comportait cinq réponses possibles. Une note comprise entre 1 et 5 a été attribuée à chaque réponse, de telle sorte que le choix placé au rang le plus élevé corresponde à la condition la plus compatible avec la bonne gouvernance et celui situé au dernier rang, la moins compatible.

#### **▪ Saisie et traitement des données sur le logiciel SPSS 10.0 de Windows**

Après avoir saisi les données, nous avons fait le contrôle de qualité et les corrections nécessaires, et procédé à la tabulation sur le logiciel SPSS 10.0 pour Windows sur la base de la matrice fournie par la CEA pour le croisement des variables.

#### **▪ La définition des Indices de Gouvernance**

La CEA a retenu huit (8) sous-indices de gouvernance dont elle a défini les composantes en termes d'indicateurs traités dans le questionnaire d'enquête. L'indice général de gouvernance est la somme de ces sous-indices ( Cf. tableau p 12 ).

#### **▪ Validation dimensionnelle**

Nous avons procédé à l'ensemble des vérifications nécessaires pour nous assurer que les 83 indicateurs du questionnaire visent uniquement à mesurer une variable unidimensionnelle qui est le concept de gouvernance : calcul d'un coefficient de fiabilité Alpha de Cronbach et test d'homogénéité des variances. Les résultats de ces travaux ont été concluants.

En nous fondant sur les résultats précédents, nous avons construit l'échelle de Likert de la façon suivante :

- (1) calcul de la note moyenne obtenue par chacun des 83 critères retenus ( questions ) ;
- (2) calcul des huit sous-indices de gouvernance par sommation des notes moyennes des critères retenus dans chaque sous-indice ;
- (3) calcul de l'indice général de gouvernance par sommation des 83 notes moyennes attribuées aux 83 critères ;
- (4) définition de l'échelle de Likert : l'échelle d'appréciation de la gouvernance fourni par la CEA est la suivante :

#### **▪ Echelle de base**

- ✓  $83 \leq I_0 \leq 195$  : Gouvernance pas bonne
- ✓  $196 \leq I_0 \leq 305$  : Assez bonne gouvernance
- ✓  $306 \leq I_0 \leq 415$  : Bonne gouvernance

- **Echelle ajustée ( l'échelle de base ramenée à la dimension 0-100 )**
  - ✓  $0 \leq I_0 \leq 34$  : Gouvernance pas bonne
  - ✓  $35 \leq I_0 \leq 67$  : Assez bonne gouvernance
  - ✓  $68 \leq I_0 \leq 100$  : Bonne gouvernance

## 2.2 Enquête auprès des ménages

### 2.2.1 Plan de sondage

L'objectif visé est la constitution d'un échantillon de ménages représentatif de toute la population malienne. Le plan de sondage a été fait par référence à la base de données nationale conçue par la DNSI pour la constitution de telles échantillons ( elle est la seule à avoir une telle base de données au Mali ) et en étroite collaboration avec l'un des responsables du bureau des enquêtes de cette structure. Dans les grandes lignes, l'échantillon a été constituée comme suit :

- (1) détermination de la taille de l'échantillon pour un seuil de précision de 10 % : 2 050 ménages
- (2) choix du sondage aléatoire stratifié à deux degrés comme méthode de sondage
- (3) répartition de l'échantillon entre les strates proportionnellement à leur taille: neuf zones d'enquête comprenant le District de Bamako et les huit Régions administratives du Mali : Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal. A part Bamako qui constitue une seule strate urbaine, chacune des huit autres Régions a été stratifiée en urbain et rural. Ce qui donne au total 17 strates.
- (4) constitution de l'échantillon comme suit :
  - détermination du nombre de grappes à tirer dans chaque division administrative en fonction de son poids relatif par rapport à l'ensemble du pays ;
  - détermination du nombre de ménages à enquêter par strate;
  - tirage systématique des unités primaires d'enquête ( SE ) dans chaque strate avec une probabilité proportionnelle à leur taille ;
  - tirage de la liste des localités retenues avec le nombre d'unités d'enquête ;
  - Probabilités de sondage : les probabilités de sondage sont calculées séparément pour les deux degrés de sondage et indépendamment dans chaque strate.

La structure de l'échantillon constitué est la suivante :

- ✓ le statut dans la famille : 63,8 % sont chef de famille et 18,3 % époux/épouse de chef de famille ;
- ✓ le sexe : 74 % d'hommes et 26 % de femmes ( l'échantillon ne pouvait pas refléter la composition par sexe de la population dans la mesure où le groupe cible visé était les chefs de ménage) ;
- ✓ l'âge : 66 % ont entre 25 et 55 ans et 18,3 % ont entre 55 et 65 ans ;
- ✓ l'ethnie : comme à l'image de la population du pays, les ethnies les plus nombreuses sont les plus représentées dans l'échantillon : 21,7% de bamanan, 20,7 % de peulh ;
- ✓ le niveau d'éducation : 49,4 % d'illettrés, 15,2 % de personnes sachant lire et écrire sans éducation formelle, 16,9 % de personnes ayant le niveau de l'enseignement primaire ;
- ✓ la profession : 42,6 % de paysans ; 16,7 % de travailleurs domestiques, 14,9 % de travailleurs à l'extérieur/ouvrier ; 10,5 % de commerçants/hommes d'affaires ;
- ✓ le niveau de vie : 65,4 % des ménages enquêtés se considèrent comme pauvres.

### **2.2.2 Collecte des données**

Les questionnaires ont été administrés par les enquêteurs par interview direct des enquêtés chez eux ( domicile ou lieu de travail ) sur la période allant du 18 janvier au 13 février 2002.

### **2.2.3 Traitement des données**

Après codification, saisie et contrôle de qualité des données, nous avons procédé à leur traitement sur le logiciel SPSS 10.0 pour Windows. Le programme de traitement des données a été élaboré sur la base de la matrice fournie par la CEA pour le croisement des variables.

Les paramètres ont été estimés et les marges d'erreur calculées ( les erreurs de sondage ) pour les variables du questionnaire dont la liste a été fournie par la CEA ( X3, X4, X7, X10, X12, X31 ). La valeur de l'erreur type varie entre 0,3 % et 3,4 % selon les différentes variables. Les estimateurs de proportion obtenus à partir de notre enquête sont bons.

Une autre variante de l'échelle de Likert aussi a été utilisée dans l'analyse des données ménage pour établir un ordre de préférence collectif chaque fois qu'il a été demandé aux enquêtés de faire un classement de plusieurs choix par ordre de préférence.

Notation des éléments à comparer :

Attribution de score variant de 1 pour le choix le moins apprécié à n ( nombre de choix proposés ) pour le choix le plus apprécié ( par exemple le classement des problèmes nationaux et celui des services sollicités de préférence pour la résolution d'un problème de service public ) ;

Pour les questions identiquement formulées pour évaluer plusieurs éléments ( par exemple la demande de pots de vins par les prestataires de services publics et les autorités de recours choisies pour la résolution d'affaires criminelles ) les réponses ont été codés comme suit : Oui = 1, non = -1, Ne Sait Pas = 0

Calcul du score global pour chaque élément par sommation des scores obtenus pour chaque réponse. Les préférences sont ordinales, donc les scores n'ont pas de sens en eux même. Ils permettent simplement de classer les éléments à comparer.

## **2.3 Revue documentaire**

La revue documentaire a permis d'apporter des réponses précises à une série de questions portant sur la gouvernance au Mali sur la base des textes, des pratiques et des faits constatés. Nous y avons puisé des éléments nécessaires à une appréciation de la gouvernance au Mali, que nous avons rapprochés des perceptions de l'élite et des ménages pour la validation de la mesure de la gouvernance faite sur la base des indicateurs définis par la CEA et les résultats des enquêtes.

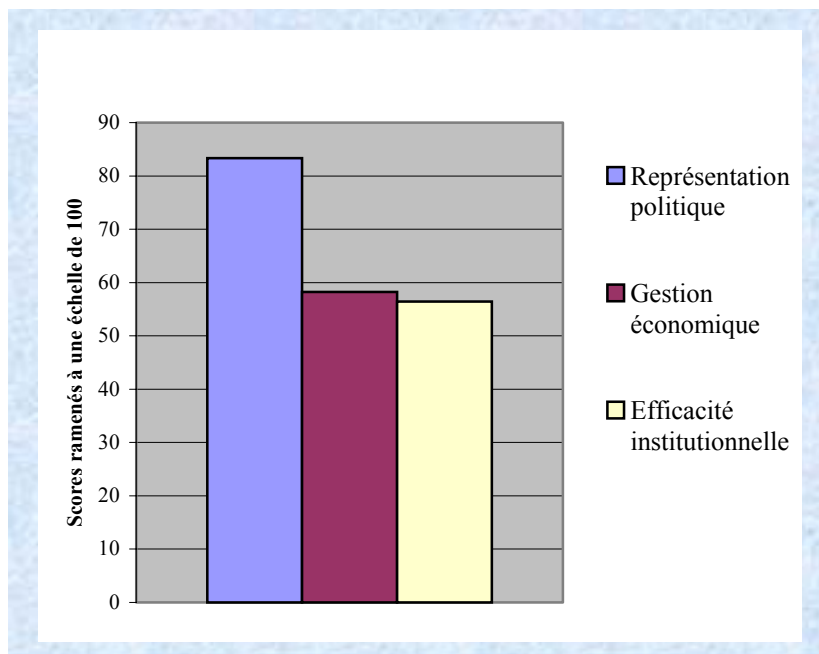
### 3. Résultat général de l'étude

De l'analyse de l'ensemble des informations collectées, il ressort que la gouvernance a été assez bonne au Mali pendant les deux mandats du Président Alpha Omar KONARE ( 1992-2002 ) :

- ✓ l'indice général de gouvernance traduisant la perception de l'élite est de 255,8 points sur un maximum de 415 qui est la résultante d'une bonne représentation politique ( 62,5 points sur 75 ), d'une gestion économique, et d'une efficacité institutionnelle moyennes avec 43,7 points sur 75 et 149,6 points sur 265 respectivement;

D'après l'élite, des trois grands volets de la gouvernance, l'efficacité institutionnelle est la plus faible, la représentation politique étant le point le plus fort au Mali :

Figure 1 : Evaluation des volets de la gouvernance par l'élite



- ✓ la perception des ménages est globalement conforme à celle de l'élite pour les aspects sur lesquels ils ont été sollicités pendant notre enquête : Une bonne représentation et participation politique(pluralisme, consultation de la population, équité de traitement, participation dans des groupes de pression), une efficacité institutionnelle moyenne (qualité des représentants et accès aux services publics).
- ✓ l'appréciation basée sur la revue documentaire confirme ces perceptions pour la représentation politique et la gestion économique, mais aboutit au constat d'une efficacité institutionnelle plutôt faible.

### Indice de gouvernance Mali : 255,8 points sur un maximum de 415

Sous indices de gouvernance	Notes	Sous indices de gouvernance	Notes
<b>Représentation politique</b>		<b>Droits humains et état de droit</b>	
Pluralisme démocratique (X1)	4,2	Equilibre constitutionnel des pouvoirs (X16)	3,8
Mode de formation de l'exécutif (X2)	4,9	Respect des droits humains (X45)	3,4
Mode d'élection parlementaire (X3)	4,8	Efficacité des mécanismes pour rapporter les violations (X46)	2,7
Mode d'élection des membres du conseil régional (X4)	4,8	Violations portées à la connaissance du public (X47)	2,4
Mode d'élection des membres de L'Assemblée locale (X5)	4,7	Porter les violations des droits de la femme à la connaissance du public (X48)	2,5
Mécanisme de participation à la prise de décision (X6)	4,1	Actions contre les violations (X49)	2,5
Acceptation d'un cadre démocratique (X7)	4,0	Actions contre les violations des droits de la femme (X50)	2,7
Crédibilité du système électoral (X8)	4,1	Respect de l'état de droit par les leaders politiques (X51)	3,3
Crédibilité de la loi électorale (X9)	4,3	Critères de recrutement des responsables (X52)	2,8
Légitimité de l'autorité électorale (X10)	4,0	Composition de police/gendarmerie (X53)	3,3
Impartialité de l'autorité électorale (X11)	3,4	Respect des droits humains par la police/gendarmerie (X54)	2,9
Sécurité pendant les élections (X12)	3,6	Formation des forces de police/gendarmerie (X55)	2,9
Accès aux médias publics (X13)	4,2	Equipped des forces de police/gendarmerie (X56)	2,2
Transparence et contrôle des élections (X14)	3,8	Confiance dans la capacité des organes chargés d'appliquer la loi (X57)	2,2
Contrôle des élections (X15)	3,6	Suivi des violations par la police/gendarmerie (X58)	2,0
<b>Pouvoir législatif</b>		Violations suivies par la société civile (X59)	2,7
Indépendance du pouvoir législatif (X17)	3,4	Sanctions en cas de violations (X60)	2,3
Efficacité de l'organe législatif (X18)	3,4	Participation à la résolution des conflits (X61)	3,6
Efficacité de l'organe législatif à contrôler l'exécutif (X19)	2,9	Indépendance des organes de surveillance (X62)	2,8
Pertinence des débats parlementaires (X20)	3,0	Efficacité des organisations de surveillance (X63)	2,6
Force de l'opposition au parlement (X21)	2,2	<b>Organisations de la Société Civile</b>	
Corruption au sein de l'organe législatif (X22)	3,1	Indépendance de la Société Civile. (X64)	3,9
<b>Pouvoir Judiciaire</b>		Rôle des OSC dans la gestion des conflits (X65)	3,4
Indépendance de l'organe judiciaire (X23)	3,1	Influence des OSC sur les politiques et programmes (X66)	2,8
Mode de nomination des juges (X24)	2,9	Rôle des OSC dans la promotion de la transparence et l'obligation de rendre compte. (X67)	3,0
Corruption au sein de l'organe judiciaire (X27)	2,5		
<b>Pouvoir Exécutif</b>		<b>Indépendance des mass média</b>	
Accès aux tribunaux (X25)	2,7	Indépendance des mass média (X68)	4,2/5
Droit à la Justice (X26)	3,5		
Indépendance du pouvoir exécutif (X28)	2,8		
Composition du corps des hauts fonctionnaires (X29)	2,8		

<b>Sous indices de gouvernance</b>	<b>Notes</b>	<b>Sous indices de gouvernance</b>	<b>Notes</b>
Corruption au sein de l'exécutif (X30)	2,8	<b>Gestion économique</b>	
Critères de gestion du personnel de la fonction publique (X31)	2,5	Environnement favorable au secteur privé (X69)	3,6
Mécanismes de responsabilisation (X32)	2,4	Appui du gouvernement au secteur informel (X70)	3,8
Opinions sur les fonctionnaires (X33)	3,3	Encouragement du secteur privé par le gouvernement (X71)	3,5
Obligation du gouvernement de rendre compte (X34)	2,8	Participation du secteur privé à la formulation des politiques (X72)	3,4
Transparence du gouvernement (X35)	2,5	Politiques et pratiques gouvernementales favorables aux marchés (X73)	3,3
Efficacité des services publics (X36)	2,4	Impact des crimes sur la conduite des affaires (X74)	2,5
Accès aux services publics (X37)	2,5	Partenariat entre secteur public et secteur privé (X75)	3,5
Pertinence des services publics à répondre aux besoins des pauvres (X38)	2,1	Impartialité du système fiscal (X76)	2,6
Pertinence des services publics à répondre aux besoins des femmes (X39)	2,6	Impact du système fiscal sur l'investissement local (X77)	2,7
Responsabilités des collectivités locales (X40)	2,7	Impact du système fiscal sur l'investissement étranger (X78)	3,1
Allocation des ressources (X41)	2,6	Impact du système fiscal sur les affaires (X79)	2,9
Capacité des collectivités locales (X42)	2,3	Efficacité du système de collecte des impôts (X80)	2,4
Participation des collectivités locales (X43)	2,7	Fraude fiscale (X81)	2,1
Sensibilité du Gouvernement aux besoins des communautés (X44)	2,5	Corruption dans le système de collecte des impôts (X82)	1,9
		Transparence dans le système de collecte des impôts (X83)	2,4

## **4. Résultats de l'étude sur les thèmes du séminaire**

### **4.1. La gouvernance**

#### **4.1.1 La corruption dans la gestion des affaires publiques**

La corruption est « l'abus d'une fonction publique pour le profit personnel, ainsi que celui du parti, du groupe ethnique et de la classe sociale de ceux qui la pratiquent. Elle englobe le versement de pots-de-vin, la fraude, l'escroquerie, le clientélisme, le népotisme et le trafic d'influence »<sup>1</sup>. De l'examen des résultats des enquêtes et des documents disponibles, il ressort que la corruption est massivement présente dans la gestion des affaires publiques au Mali tant au niveau du Pouvoir Exécutif que du Pouvoir Judiciaire. C'est seulement à l'Assemblée Nationale que le phénomène semble limité selon les perceptions de l'élite et des ménages.

#### **A. Intégrité de l'Assemblée Nationale**

Faute de données sur la corruption des députés, cette question a été examinée sur la base des enquêtes.

L'élite accorde un bon crédit à l'A.N par rapport à la corruption : une assez bonne note de 3,1 attestant que l'A.N n'est pas beaucoup affectée par la corruption ; 23 % de l'élite trouvent l'A.N largement corrompue, 46 % quelque peu corrompue, et 31 % pensent qu'elle est au-dessus de toute corruption en grande partie ou complètement – (Cf. Tableau 22 C1).

Cette relative intégrité est confirmée par les résultats de l'enquête auprès des ménages puisque ceux-ci classent les parlementaires comme l'autorité la plus intègre de l'état ( après les chefs traditionnels).( Cf tableau 28 C2 ).

#### **B. Intégrité de l'appareil judiciaire**

Selon l'élite, l'appareil judiciaire du Mali est sérieusement affecté par la corruption : note de 2,4. Il est complètement ( 6 % ) ou largement ( 53 % ) corrompu pour 59 % des enquêtés, quelque peu corrompu pour 30 % et en grande partie ou totalement au-dessus de toute corruption pour 11 %. (Cf. Tableau 27 C1)

Cette perception est conforme aux résultats de l'enquête auprès des ménages, mais à un degré moindre : les juges et le Procureur de la République sont corrompus pour 50,7 % et 37,1 % d'entre eux respectivement ; ils ne sont pas corrompus pour 31,4 % et 35,9 %, et ceux qui ne savent pas représentent 18,0 % et 26,9 % (Cf. Tableau 28 C2). Cette différence d'appréciation pourrait s'expliquer par la méconnaissance du Procureur de la République par la plupart des enquêtés d'une part, et d'autre part, la méconnaissance du fonctionnement de la Justice par une proportion importante de ruraux. D'où des proportions importantes de gens qui ne savent pas.

Cette ingérence grave de l'argent dans le système judiciaire est un fait notoire reconnu de tous. « L'inefficacité et la corruption de l'appareil judiciaire paraissent notoires. Les arrêts des tribunaux sont achetés, les garanties prévues par la loi sont foulées au pied et les lois sont

---

<sup>1</sup> Recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption Mali Rapport Banque Mondiale

bafouées. »<sup>2</sup>. Le Président de la République l'a fortement dénoncé aussi dans son discours d'ouverture du Forum National sur la justice tenu à Bamako le 30 mars 1999 en ces termes : « Face à l'exercice de pouvoirs tant accrus, quoi de plus naturel que d'entendre le justiciable dénoncer avec véhémence ce qui lui semble être le gouvernement des juges ! A ceux-ci, il est entre autres, fait le reproche d'avoir trop de pouvoir, d'être trop indépendants, de se rendre la justice, vous l'avez dit Monsieur le Ministre, selon la règle de la Fable de la fontaine, selon que l'on soit riche ou pauvre, militant du parti majoritaire ou de l'opposition, cousin du Ministre ou parent du Président ! ----- Quelle confiance au niveau de l'opérateur économique ou de l'investisseur étranger qui se voit débouter face à un plus offrant ou un « national ».... Dans ces conditions, quelle confiance le justiciable peut-il avoir en la justice si au-delà de tous ces comportements, le juge lui-même n'hésite plus à réclamer sa part d'honoraire au risque, pour le plaideur de perdre son procès ? ».

Cette situation ne vaut malheureusement pas que pour le seul appareil judiciaire, il vaut pour l'Exécutif.

### **C. Intégrité du Pouvoir exécutif**

Selon les perceptions de l'élite le niveau d'intégrité dans la gestion gouvernementale est passable: une note de 2,8 sur 5 ; l'Exécutif est jugé totalement ou largement corrompu par 41 % de l'élite, quelque peu corrompu par 41 %, en grande partie ou totalement au-dessus de toute corruption par 18% (Cf. Tableau 30 C1).

Ce jugement nous semble plutôt indulgent par rapport à la gravité de la corruption établie par l'étude spécifique menée sur la question par une équipe de la Banque Mondiale au Mali qui estime que « La corruption au Mali est systémique et pernicieuse--. Le manque de transparence et la corruption qui règnent ouvertement dans l'administration ont créé une crise de confiance, l'opinion doutant que le gouvernement ait le désir et le pouvoir de lutter contre la corruption » ( pp ix et x ). Toujours selon ce rapport « Les éléments d'informations disponibles montrent que la corruption a envahi le secteur public dans les domaines de la gestion financière, de la passation des marchés, des douanes, de la fonction publique, du système judiciaire et de la vie politique, etc. ».

C'est certainement là l'une des plus grandes déceptions des populations par rapport à la gouvernance actuelle, dans la mesure où l'éradication de la corruption était une attente forte des citoyens du régime démocratique, citoyens qui accordent une très grande importance à l'intégrité des fonctionnaires selon l'avis exprimé par l'élite sur la question : une note de 3,3 ; les citoyens accordent généralement ou toujours une grande importance à l'intégrité des fonctionnaires de l'avis de 50 % de l'élite, parfois pour 18%, rarement ou jamais pour 32 % (Cf. Tableau 33 C1).

Les opinions émises par les ménages sur la question au cours de nos enquêtes confirment la gravité du problème soulignée par l'équipe de la Banque Mondiale dans son rapport. D'abord, les ménages pensent que la corruption est le troisième problème le plus important après la pauvreté et le chômage parmi huit problèmes qu'il leur avait été demandé de classer ( Cf. Tableau 10 C2). Par ailleurs, les statistiques ci-dessous donnent une autre perception des ménages de l'ampleur du problème, en réponse affirmative à la question de savoir si les agents de l'Etat en question espèrent ou demandent des pots-de-vin pour les prestations rendus.

---

<sup>2</sup> Recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption Mali Rapport Banque Mondiale

- ✓ Police / Gendarmerie : 55,8 %
- ✓ Juges : 50,7 %
- ✓ Procureur : 37,1 %
- ✓ Agents des impôts : 34,1 % (Cf. Tableau 28 C2)

#### **4.1.2 L'Etat de droit**

La question de l'Etat de droit a été appréciée par rapport aux critères suivants : les dispositions constitutionnelles concernant l'Etat de droit ; la structure et l'indépendance des organisations de surveillance ; le respect de l'Etat de droit ; l'efficacité dans la mise en application de l'Etat de droit.

##### **A. Les dispositions constitutionnelles concernant l'Etat de droit**

L'examen de la constitution de 1992 montre que l'Etat de droit est fondé sur de solides dispositions constitutionnelles au Mali. Aucune des deux enquêtes réalisées n'a traité de cette question.

##### **B. La structure et l'indépendance des organisations de surveillance**

Les organisations en question sont :

- ✓ publiques : le Médiateur ( opérationnel depuis peu ), la Commission consultative des droits de l'Homme créée en 1994 ( non encore opérationnelle ), et l'Espace d'Interpellation Démocratique ;
- ✓ de la société civile : l'AMDH est la plus active au Mali.

L'appréciation de l'indépendance des organisations publiques de surveillance a été faite par l'élite par référence au Médiateur : une indépendance jugée moyenne ( note de 2,8 ).

##### **C. Le respect de l'Etat de droit**

Selon les résultats de la revue documentaire et les perceptions de l'élite, l'Etat de droit est assez bien respecté sur toute l'étendue du territoire :

- ✓ le gouvernement et les leaders politiques respectent assez bien l'Etat de droit: une note 3,3 - 41 % de l'élite pensent que le gouvernement et les leaders politiques respectent le plus souvent ou toujours l'état de droit, 39 % estimant que c'est parfois le cas ; et 20 % que c'est rarement ( 19 % ) ou jamais le cas ( 1% ) (Cf. Tableau 51 C1). Il existe quelques rares cas de violation des droits fondamentaux par le gouvernement par rapport aux partis politiques d'opposition ;
- ✓ les droits civils et politiques garantis par la Constitution sont assez bien respectés: une note de 3,4 - 52 % de l'élite pensent que l'état de droit et les droits fondamentaux sont généralement ou totalement respectés ; 30 % pensent que c'est le cas parfois, et seulement 18 % pensent que ce n'est jamais le cas ( 1 % ) ou rarement ( 17 % ) (Cf. Tableau 45 C1).
- ✓ les droits humains sont passablement respectés par la police/gendarmerie/garde : note de 2,9; respect généralement ou toujours pour 23 % de l'élite ; respect parfois pour 45 % et respect rarement ou jamais pour 32 % (Cf. Tableau 54 C1). La composition de la police/gendarmerie/garde n'est pas en cause car les enquêtés estiment qu'elle reflète bien la diversité des couches de la société ( note moyenne de 3,3 : 48 % des enquêtés estiment que la composition de la police/gendarmerie/garde reflète largement ou totalement la

diversité des couches sociales, et qu'elle la reflète quelque peu pour 29 % ) (Cf. Tableau 53 C1).

Cependant, la revue documentaire a permis de constater aussi que la police/gendarmerie/garde et certaines autorités auxquelles la loi reconnaît des pouvoirs de polices (représentants territoriaux de l'Etat dans les régions, cercles et communes) ne respectent pas toujours les droits humains et élémentaires de la population : des détentions sans inculpation sont courantes en milieu rural ; des cas isolés de torture ou abus pendant la détention ( sévices contre des journalistes et des militants de partis politiques de l'opposition en 1997 à la suite de l'assassinat d'un agent de police lors d'une manifestation de l'opposition ); conditions de détentions précaires dans les prisons à cause du surpeuplement ( 60 à 68 personnes par chambre à la Maison d'Arrêt de Bamako ).

#### **D. L'efficacité dans la mise en application de l'Etat de droit**

Une bonne protection des droits fondamentaux passe par la prévention des risques de violation de ces droits au moment des prises de décisions, la surveillance du respect de ces droits pour rapporter les cas de violation et la sanction des cas de violation rapportés. Interviennent dans ce processus, les services de sécurité intérieure, les organismes publics non gouvernementaux et les organisations de la société civile.

##### **■ Efficacité des organisations de surveillance**

Elle a été appréciée sur la base des perceptions de l'élite principalement et de la revue documentaire dans une moindre mesure ( manque de données ).

**Perceptions de l'élite :** qu'elles soient publiques ou de la société civile, ces organisations sont peu efficaces dans l'exercice de leurs fonctions de suivi et de rapportage pour les violations des droits de l'homme en général, celles des droits de la femme en particulier, et les violations des droits humains par la police/gendarmerie/garde.

- ✓ l'efficacité du rapportage des violations des droits humains et de l'information du public sur ces violations par les organes publics est jugé moyenne dans les deux cas par l'élite : une note de 2,7 sur cinq pour le rapportage ( les mécanismes publics sont jugés généralement ou toujours efficaces par 22 % de l'élite, et parfois efficaces par 34 % ) (Cf. Tableau 46 C1) et une note de 2,4 pour l'information du public ( les violations sont généralement ou toujours portées à la connaissance du public pour 11 % de l'élite, et parfois pour 29 %, rarement et jamais pour 60 % ) (Cf. Tableau 47 C1);
- ✓ l'efficacité dans l'information du public, par les organes publics, sur les violations des droits de la femme est jugée moyenne : note de 2,5 (les violations sont généralement ou toujours rapportées par les organes publics pour 15 % de l'élite et parfois pour 31 %). (Cf. Tableau 48 C1);
- ✓ l'efficacité du rapportage, par les organes publics, des violations des droits humains par la police et l'information du public sur ces violations est jugée mauvaise par l'élite : note de 2 ( ces violations sont généralement ou régulièrement suivies et rapportées au public pour 3 % de l'élite, parfois suivies et rapportées pour 17 %, rarement ou jamais suivies et rapportées pour 80 % ) (Cf. Tableau 58 C1);
- ✓ l'efficacité des organisations publiques responsables des plaintes des populations et/ou de surveillance ( Médiateur de la République ) est jugée moyenne par l'élite : note de 2,6.
- ✓ efficacité limitée des organisations de la société civile dans le suivi et le rapportage des violations des droits de l'Homme: note de 2,4 ( pour 14 % de l'élite, ces violations sont

généralement ou régulièrement suivies par les organisations de la société civile et rapportées au public, elles le sont parfois pour 31 %, rarement ou jamais pour 55 %) (Cf. Tableau 59 C1).

## ■ Efficacité des organisations chargées de la mise en application de la loi

### (1) Perceptions de l'élite

- Aussi bien pour les violations des droits humains en général que pour celles des droits de la femme en particulier, l'élite juge moyenne la rapidité des actions contre elles : des notes de 2,5 et 2,7 respectivement. Dans le premier cas les violations font généralement ou toujours l'objet d'une action rapide pour 6 % de l'élite, et parfois pour 43 % (Cf. Tableau 49 C1). Ces chiffres sont respectivement de 16 % et 38 % dans le cas des femmes (Cf. Tableau 50 C1).
- Par contre l'élite juge mauvaise l'action contre les violations des droits humains par la police/gendarmerie : une note de 2,3. Les violations font généralement ou toujours l'objet de sanctions appropriées pour 8 % de l'élite, parfois pour 22 %, et rarement ou jamais pour 70 % (Cf. Tableau 60 C1). Cette perception confirme l'étude documentaire sur le constat d'inefficacité des plaintes contre la police/gendarmerie lorsqu'elle viole les droits humains.

### (2) Perceptions des ménages

Les ménages ont une assez bonne opinion sur la manière dont la Police / Gendarmerie mènent ses activités : selon 33,5 % des ménages la Police / Gendarmerie mènent bien ou très bien ses activités et 36,4 % d'entre eux jugent cela passable (Cf. Tableau 52 C2). Notons par ailleurs que selon notre enquête, la Police / Gendarmerie apparaît comme le premier recours des ménages pour les affaires criminelles : les ménages préféreraient adresser leur demande d'assistance par ordre de préférence à la Police / gendarmerie ( 58,7 % ), au chef de la communauté ( 53,2 % ), aux voisins et amis ( 34,5 % ), à l'escouade locale / groupe de surveillance ( 13,2 % ) (Cf. Tableau 51 C2).

### (3) Revue documentaire

Malheureusement, la revue documentaire n'a pas permis de mesurer de façon satisfaisante un certain nombre d'indicateurs de l'efficacité de la Police / Gendarmerie en raison du manque de données statistiques: le pourcentage de cas de criminalité résolus au cours d'une année donnée, le nombre de meurtre, de vol et de cambriolage par habitant.

## 4.1.3 Les politiques économiques et l'environnement des affaires

Pour impulser le secteur privé au rôle de moteur du développement économique du pays, les gouvernements successifs du Mali ont, fait la promotion d'un environnement propice au développement de ce secteur avec un succès certain depuis la deuxième moitié des années 1980. La mise en œuvre de politiques macro-économiques et des politiques sectorielles reconnues comme adéquates par tous les partenaires au développement du Mali ont abouti à :

- ✓ la stabilisation de l'Economie et la relance de la croissance économique;
- ✓ l'amélioration des conditions structurelles de fonctionnement d'une économie libérale;

- ✓ l'allègement et la simplification de la fiscalité générale sur les affaires et l'adoption de mesures fiscales spécifiques attractives en matière d'investissement;
- ✓ le développement des infrastructures de transport;
- ✓ le développement des services publics d'appui aux promoteurs et aux entreprises.
- ✓ la protection des droits des associés, des brevets et de la propriété intellectuelle.

En conformité avec ce constat, les résultats de l'enquête auprès des experts montre que la promotion d'un environnement propice au développement du secteur privé est un point fort de la gouvernance économique publique au Mali à plusieurs titres:

- ✓ Création d'un environnement favorable au développement du secteur privé assez bien réussie: une note de 3,6 - le développement du secteur privé est souvent ou toujours encouragé par les politiques du gouvernement qui créent un environnement favorable pour 54 % de l'élite, parfois pour 36 % et rarement pour 10 % (Cf. Tableau 69 C1) ;
- ✓ Des politiques et pratiques du gouvernement assez bien favorables au bon fonctionnement des marchés : une note de 3,3 - le fonctionnement des marchés sur toute l'étendue du pays est toujours ou généralement facilité par les politiques et pratiques du gouvernement selon 48 % de l'élite, parfois pour 27 %, rarement ou jamais pour 25 % (Cf. Tableau 73 C1) ;
- ✓ Assez bon encouragement du fonctionnement effectif et de l'implication du secteur privé par un environnement favorable créé par le gouvernement : une note de 3,5 - le fonctionnement effectif et l'implication du secteur privé sont fortement ou souvent encouragés par un environnement favorable créé par le gouvernement pour 51 % de l'élite, parfois pour 37 % et rarement pour 12 % (Cf. Tableau 71 C1) ;
- ✓ Système fiscal assez bien incitatif au développement des affaires : une note de 2,9 pour l'impact du système fiscal sur les affaires - le système fiscal encourage toujours ou souvent le développement des affaires pour 30 % de l'élite, et parfois pour 35 % (Cf. Tableau 79 C1) . Un caractère incitatif :
  - Assez bien pour l'investissement étranger : une note de 3,1 pour l'impact du système fiscal sur l'investissement étranger - le système fiscal encourage l'investissement direct étranger dans tous ou la plupart des secteurs pour 31 % de l'élite, et dans quelques secteurs pour 43 % de l'élite (Cf. Tableau 78 C1) ;
  - Passable pour l'investissement local : une note de 2,7 pour l'impact du système fiscal sur l'investissement local - le système fiscal encourage l'investissement local dans tous ou la plupart des secteurs pour 19 % de l'élite, et dans quelques secteurs pour 41 % de l'élite ) (Cf. Tableau 77 C1) .

Mais, l'environnement des affaires reste encore « désincitatif » pour le développement des affaires à bien des égards pour plusieurs raisons :

- ✓ le système fiscal comporte plusieurs dispositions pénalisantes pour les entreprises; non remboursement de crédits de TVA et le caractère partiel du champ d'application de la TVA transforment cette taxe en charge pour l'entreprise ; accroissement de la pression fiscale par les mesures récentes ; paiement d'un impôt minimum forfaitaire en cas de résultat déficitaire ; utilisation extensive de la retenue à la source qui transforme les entreprises en collecteurs d'impôts et taxes pour l'Etat avec les coûts administratifs que cela engendre ; pression exercée sur la trésorerie des entreprises par l'ADIT<sup>3</sup>.
- ✓ la non application des textes liée aux mauvaises pratiques des agents de l'Administration ;
- ✓ des généralisations de pratiques indélicates sources d'insécurité pour les affaires au niveau du système judiciaire;

<sup>3</sup> Modibo Touré Un système fiscal « désincitatif » vis-à-vis des entreprises in La lettre du Réseau n° 000

- ✓ la persistance de contraintes fortes pesant sur le développement du secteur privé: l'enclavement du pays et le coût élevé des transports, la qualité médiocre de la formation, l'accès difficile à d'autres facteurs de production et le coût élevé de ceux-ci ( l'énergie, les télécommunications, les aménagements hydro-agricoles, les sites industrielles, etc. ).

## **4.2. La démocratie**

### **4.2.1. La légitimité de la représentation politique**

L'étude a établi que la représentation politique dispose d'une bonne légitimité au Mali en se fondant sur les constats suivants :

#### **■ La légitimité du cadre politique**

Le cadre politique du Mali jouit d'une grande légitimité pour les raisons suivantes :

- ✓ il est accepté de tous après avoir été élaboré dans le cadre d'un processus largement participatif . Ce point de vu est confirmé par l'élite : note de 4 pour l'adhésion des citoyens au cadre démocratique;
- ✓ la légitimité populaire est le fondement de la formation de la représentation politique : les députés, le Président de la République, et les conseillers communaux sont élus au suffrage universel direct : l'élite a une perception très favorable de leur mode de désignation ( notes variant entre 4,8 et 4,9 );

#### **■ L'adhésion à la règle de droit**

De la revue documentaire, il ressort que l'adhésion à l'Etat de droit est une réalité sur tout le territoire national du Mali. Malheureusement aucune des deux enquêtes ne s'est intéressée à cette question.

#### **■ Les partis politiques**

Au Mali, les acteurs politiques jouissent d'une grande liberté pour créer les partis, les faire fonctionner et participer aux compétitions électorales, et avoir un égal accès aux médias d'Etat et aux ressources publiques pendant ces compétitions. Toutes ces conditions sont réunies au Mali. Seule l'enquête auprès de l'élite a porté sur les aspects suivants de cette question :

- ✓ la sécurité et la liberté de fonctionnement des partis sont bien assurées selon l'élite : note de 3,6 ; le gouvernement assure une pleine ou une bonne et raisonnable sécurité à tous les partis politiques de l'opposition légalement reconnus en vue de garantir leur autonomie de mouvement et de fonctionnement à travers tout le pays pour 62 % de l'élite ; (Cf. Tableau 12 C1)
- ✓ l'élite est d'avis que l'égal accès des partis et candidats aux médias a été très bien assuré pendant toutes les élections : une note de 4,2 ; les médias publics et autres ressources publiques sont équitablement accessibles à tous les partis politiques légalement reconnus pendant les élections pour 38 % de l'élite, ne sont pas aussi accessibles à l'opposition qu'au parti au pouvoir pour 51% (Cf. Tableau 13 C1).

## ■ La légitimité et la crédibilité du processus électoral

Le processus électoral examiné ici concerne pour l'essentiel les élections générales de 1997 et dans une moindre mesure les élections communales de 1999. Les autorités maliennes dont la gouvernance fait l'objet de la présente étude, sont issues des élections présidentielles et législatives de 1997 organisées sur la base de la loi électorale N° 97008 du 14 janvier 1997.

De l'avis de l'élite, le Mali dispose d'un bon processus électoral de par :

- ✓ la qualité du système électoral et de la loi électorale : bonne crédibilité du système électoral et de la loi électorale : notes de 4,1 et 4,3 respectivement. Pour 90 % de l'élite (Cf. Tableau 8 C1), le système électoral repose sur la loi électorale, et la Commission électoral indépendante est acceptée en grande partie ou totalement par tous les partis politiques. Par ailleurs 89 % de l'élite pensent que la loi électorale en vigueur préserve l'autonomie et l'indépendance du système électoral vis-à-vis de tous les organes de l'Etat et des partis politiques, mais elle n'offre pas un système neutre et efficace pour la prévention/résolution des conflits pour 43 % d'entre eux (Cf. Tableau 9 C1) ;
- ✓ l'excellente légitimité et la bonne impartialité de l'autorité électorale : notes respectives de 4 et 3,4 ; 73 % de l'élite pensent que les partis politiques et les candidats reconnaissent la légitimité de l'autorité électorale responsable du processus électoral mais pour 39 % d'entre eux, celle-ci n'a ni le pouvoir, ni la capacité d'assurer la prévention/résolution des conflits (Cf. Tableau 10 C1). Enfin, l'autorité électorale est toujours ou généralement impartiale et transparente dans toutes ses activités pour 58 % de l'élite, et passablement pour 24 % (Cf. Tableau 11 C1);
- ✓ un processus crédible et transparent d'inscription sur les listes électorales au plan légal et en pratique : note de 3,8 ; de l'avis de 64 % de l'élite, le système électoral garantit de façon légale et pratique un processus totalement ou généralement crédible et transparent d'inscription sur les listes électorales (Cf. Tableau 14 C1) ;
- ✓ une bonne participation populaire au processus électoral à travers:
  - le vote : le choix du suffrage universel direct comme mode de formation des grandes Institutions de la représentation politique au Mali place le citoyen au centre du processus électoral à travers son vote. Selon les résultats de l'enquête réalisée auprès des ménages, cet instrument est largement utilisé : 90,0 % des enquêtés disent avoir voté (Cf. Tableau 14 C2). Ce taux est nettement supérieur aux taux de participation enregistrés lors des dernières élections : 29,02 % pour les présidentielles de 1997, 21,57 % pour les législatives de 1997 et 40, 88% pour les communales de 1999.
  - la participation des citoyens aux activités des partis politiques ( réunions, meetings, marches, etc. ) : c'est la seconde forme de participation des citoyens au processus électoral après le vote selon les résultats de notre enquête : 47,6 % des enquêtés déclarent participer à ces activités et 53,9 % d'entre eux déclarent être membres de partis politiques (Cf. Tableau 15 C2). Ce dernier chiffre fait des partis politiques la première organisation d'adhésion des citoyens parmi les huit catégories retenues dans l'enquête ( les autres sont: coopératives/associations des paysans, associations des commerçants, Syndicats, associations /clubs sportifs, association culturelles, associations professionnelles, associations religieuses).

Cette adhésion aux partis politiques est plus importante en milieu rural qu'en milieu urbain ( 57,4 % contre 46,1 % ) (Cf. Tableau 15 C2) ;

- la participation des organisations de la société civile au processus électoral : ces organisations ont participé activement au processus électoral au Mali en tant qu'acteurs de l'organisation et de la surveillance des élections ( comme membre de la CENI ou comme Observateur le jour du vote ) d'une part, et en tant qu'animateur de la campagne électorale à travers des plaidoyers d'autre part. Les taux d'adhésion des citoyens à certaines de ces organisations qui ressortent de notre enquête auprès des ménages, sont relativement importants : 36,8 % pour les associations religieuses, 35,8 % pour les coopératives paysannes et 18,7 % pour les organisations professionnelles (Cf. Tableau 15 C2).
- ✓ un bon système de contrôle des élections : note de 3,6 ; de l'avis de 54 % de l'élite, le système électoral garantit de façon légale et pratique un processus totalement ou généralement crédible et transparent de vote, de proclamation des résultats, et un mécanisme efficace de recours contre les résultats des élections, il en est ainsi passablement pour 36 % de l'élite (Cf. Tableau 15 C1);
- ✓ la sécurité des partis est bien assurée par le gouvernement: note de 3,6 ; le gouvernement assure une pleine ou une bonne et raisonnable sécurité à tous les partis politiques de l'opposition légalement reconnus en vue de garantir leur autonomie de mouvement et de fonctionnement à travers tout le pays pour 62 % de l'élite (Cf. Tableau 12 C1).

Malheureusement, le dispositif électoral n'a pas fonctionné comme prévu lors des élections législatives du 13 avril 1997 qui se sont avérées être une véritable débâcle électorale. De nombreuses lacunes ont été constatées, notamment le manque de crédibilité des listes électorales que notre enquête auprès des Experts a confirmé : ils sont seulement 25 % à trouver les listes électorales totalement crédibles et transparentes et 39 % à les trouver généralement crédibles (Cf. Tableau 14 C1). Après l'annulation du résultat de ces élections par la Cour Constitutionnelle, l'essentiel des partis politiques d'opposition a boycotté les élections législatives et présidentielles de 1997 au motif que les conditions d'un scrutin juste, transparent et crédible n'étaient pas réunies. Cela a sérieusement affecté la crédibilité des résultats de ces élections. Les lacunes constatées au cours de ces élections ont justifié l'adoption d'une nouvelle loi électorale en 2000 : la loi N° 00-058.

#### **4.2.2. Le régime politique**

Le système politique en vigueur au Mali relève du modèle démocratique dont il porte les caractéristiques essentielles : un pluralisme politique fondé sur un système de multipartisme, la répartition et l'équilibre des pouvoirs, les élections comme mode de désignation des responsables et l'acceptation du système par les principaux acteurs. Revue documentaire, et enquêtes aboutissent toutes au constat que le Mali dispose d'un bon système politique.

##### **■ Perceptions de la démocratie au Mali**

Selon l'enquête Experts, le système démocratique est accepté par tous les groupes sociaux et politiques au Mali: une note de 4 ( avis de 81 % des experts ). Cependant, 52 % des enquêtés sont d'avis que bien qu'accepté de tous, ce système n'est pas bien enraciné (Cf. tableau 7 C1)

## ■ Perceptions du fonctionnement de la démocratie au Mali

Le fonctionnement de la démocratie a été apprécié sous deux aspects :

### ✓ *La qualification de la démocratie telle qu'elle fonctionne au Mali :*

Les élites estiment qu'il s'agit d'une démocratie pluraliste mais avec un parti dominant : une note de 4,2 - pour 88 % de l'élite, le système politique du Mali consiste en une démocratie pluraliste mais avec un parti au pouvoir dominant pour 57 % d'entre eux (Cf. Tableau 1 C1). En ce qui concerne les ménages, 70,3 % d'entre eux estiment que le système politique est concurrentiel contre seulement 17 % qui réfutent cela, 12,7 % étant sans opinion sur la question. (Cf. Tableau 13 C2)

### ✓ *La participation politique de la population*

L'enquête ménage nous révèle une forte participation politique de la population. En effet, 90 % des chefs de ménage affirme avoir voté, 47.6 % avoir participé à un meeting, 40.6% être dans un groupe d'action, 38.5% avoir participé aux discussions (Cf. Tableau 14 C2). De plus, 53,9 % d'entre eux est dans un parti politique (Cf. Tableau 15 C2). Cela n'est cependant pas confirmé par la revue documentaire qui atteste d'une extrême faiblesse de la participation aux différentes élections.

L'analyse du système politique du Mali et des données collectées aboutissent au constat que celui-ci repose sur des mécanismes qui encouragent une bonne participation du public au processus de prise de décision et donc, à la constitution de la représentation politique : caractère concurrentiel du système politique, développement de la consultation politique, processus électoral participatif, etc. La note attribuée à ce critère à l'issue de l'enquête auprès de l'élite est de 4,1 : 52 % estime que ces mécanismes encouragent une pleine participation du public et 21 % une participation limitée (Cf. Tableau 6 C1). La perception des ménages est moins favorable que ce jugement. En effet, 55% seulement des ménages estime qu'elle est consultée par le gouvernement local, et 43.6% par le gouvernement central, ce qui est un résultat plutôt passable (Cf. Tableau 16 C2). De plus, l'équité du traitement des citoyens par rapport à la participation politique n'est pas établie, puisque seul 49.6% des ménages l'admet (Cf. Tableau 18 C2).

## 4.3. La lutte contre la pauvreté

### 4.3.1. La lutte contre la pauvreté

La question de la pauvreté n'a été abordée dans les deux enquêtes qu'à travers deux questions.

La première concerne la perception qu'ont les ménages de l'ampleur du problème. En réponse à la question de classer huit problèmes nationaux par ordre d'importance, ceux-ci ont cité la pauvreté comme le problème le plus important.

La seconde concerne la perception qu'ont les élites de la pertinence des services publics par rapport aux besoins des pauvres. Cette pertinence est jugée mauvaise : note de 2,1 - 84 % de l'élite pensent que les services publics ne répondent pas ( 17% ) ou répondent peu ( 67% ) aux besoins des pauvres. (Cf. Tableau 38 C1).

### 4.3.2. L'accès aux services publics et aux biens sociaux de base

L'accès des citoyens à des services publics de qualité est le résultat ultime attendu de la gestion des affaires publiques. Le niveau de cet accès dépend de certains facteurs principaux qui ont été pris ici comme critères de sa mesure : la proximité des prestataires de services publics des usagers, le coût de ces services par rapport au pouvoir d'achat des bénéficiaires, la qualité des services publics, et l'adaptation des services publics aux besoins des pauvres et des femmes. Les statistiques collectées à travers la revue documentaire et les résultats des enquêtes ont permis de les apprécier. Malheureusement les données statistiques n'ont pas toute la finesse nécessaire à l'appréciation des fortes disparités ( géographiques et sociales ) qui existent en la matière au Mali. Après une appréciation générale portant sur l'ensemble des services publics, nous présenterons les résultats de l'étude pour les principaux secteurs d'activité.

#### A. Appréciation générale des services publics

De l'analyse de l'ensemble des données collectées présentées il apparaît que :

- ✓ l'accès aux services publics et biens sociaux de base en termes de proximité et de coût n'est pas bon même si la situation est variable d'un service à l'autre ;
- ✓ la qualité de ces services et bien sociaux n'est pas bonne ;
- ✓ la pertinence des services est jugée mauvaise par rapport aux besoins des pauvres et assez bonne par rapport à ceux des femmes.

Cependant les perceptions et les résultats de la revue documentaire ne concordent pas toujours.

#### (1) Les perceptions de l'élite

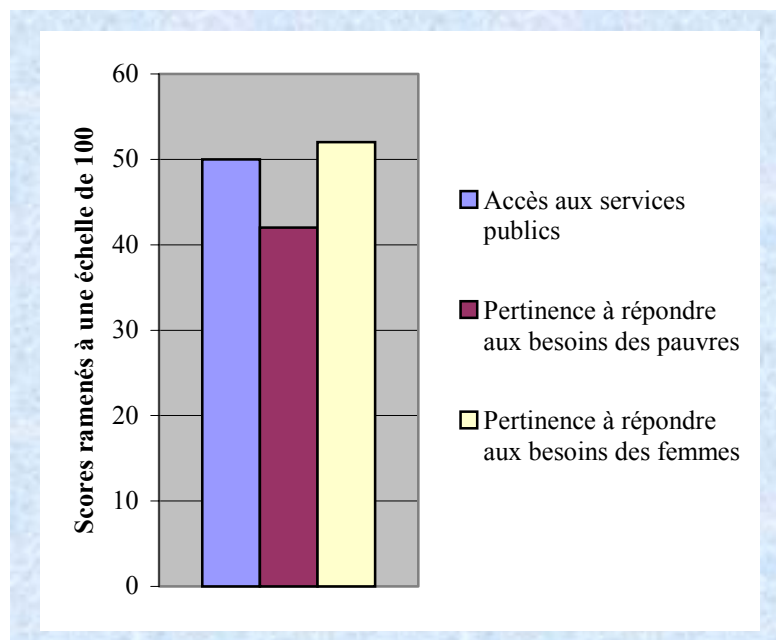
L'indice de gouvernance qui est de 13.4/25, traduit un assez bon accès aux services publics :

<b>Sous indicateur gouvernance accès aux services publics et la pertinence de ceux-ci : 13,4 / 25</b>	
<b>Critères</b>	<b>Notes</b>
Accès aux services publics (X37)	2,5
Pertinence des services publics à répondre aux besoins des pauvres (X38)	2,1
Pertinence des services publics à répondre aux besoins des femmes (X39)	2,6
<b><i>Cas particulier : La justice</i></b>	<b>6.2/10</b>
Accès aux tribunaux (X25)	2,7
Droit à la Justice (X26)	3,5

- ✓ Accès passable des citoyens ( note de 2,5 ) à des services publics de qualité insatisfaisante ( note de 2,4 ). Plus de la moitié de l'élite ( 55 % ) estiment que l'accès aux services publics est difficile ou n'est facile qu'à travers des réseaux clientélistes (Cf. Tableau 37 C1).
- ✓ Pertinence des services publics :
  - passable par rapport aux besoins des femmes : note de 2,6 ( 47 % pensent qu'ils répondent assez bien, généralement ou parfaitement aux besoins des femmes ) (Cf. Tableau 39 C1);

- mauvaise par rapport aux besoins des pauvres : note de 2,1 (84 % de l'élite pensent que les services publics ne répondent pas ( 17% ) ou répondent peu ( 67% ) aux problèmes des pauvres ) (Cf. Tableau 38 C1).
- ✓ Assez bon accès à la Justice : note de 6.2/10.

**Figure 2 : Appréciation des composantes de l'accès aux services publics par l'élite**



## (2) Les perceptions des ménages

La qualité des services publics est jugée assez bonne par les ménages ( 41 % d'entre eux la jugent bien ou très bien et 42 % passable) (Cf. Tableau 25 C2). Ils jugent assez bon aussi l'accès, en termes de proximité et de possibilités financières, aux différents services et biens de base.

## (3) Les indicateurs de performance sectoriels

Ceux du Mali placent le placent parmi les pays à très faible niveau de développement humain dans le monde.

## B. L'éducation

Selon notre enquête, l'accès à l'éducation, en termes de proximité :

- ✓ est satisfaisante pour l'école primaire ( le premier cycle de l'éducation de base ) : pour 87 % des ménages, l'école primaire la plus proche est facile à très facile d'accès (Cf. Tableau 34 C2) ;
- ✓ n'est pas satisfaisante pour l'école secondaire ( le second cycle de l'éducation de base ) : pour 61 % des ménages l'école secondaire la plus proche n'est pas facile d'accès (Cf. Tableau 35 C2). Cela est un facteur de limitation du taux de scolarisation au second cycle de l'éducation de base car les parents de beaucoup d'élèves qui achèvent le premier cycle avec succès n'ont pas les moyens matériels nécessaires de les entretenir dans les localités disposant de second cycle ( problème de logement ou d'appui matériel au logeur trouvé ).

Les résultats de l'EDSM III donnent une mesure plus précise de l'accès physique à l'École : 37 % des enfants sont à 30 minutes et plus de l'École primaire-Premier cycle ; ce taux est de 79 % pour l'École primaire-second cycle.

Les taux de scolarisation qui traduisent l'utilisation des services d'éducation par les populations de base concernée sont faibles : selon l'EDSM III, les taux nets et bruts de scolarisation sont de 38,3 % et 52 % respectivement dans l'enseignement primaire, et de 10,4 % et 12,7 % dans l'enseignement secondaire.

Mais, il existe de fortes disparités entre ces taux selon le sexe et le milieu de résidence, les ruraux et les femmes étant les moins bien servis.

Désignation	Ecole primaire		Ecole secondaire	
	Taux net	Taux brut	Taux net	Taux brut
Milieu urbain	63,9	89,6	23,8	29,3
Milieu rural	30,6	40,6	3,6	4,2
Hommes	44,2	61,3	12,6	15,2
Femmes	32,6	43,1	8,3	10,2
Ensemble	38,3	52	10,4	12,7

Source : Enquête Démographique et de Santé Mali 2001 CPS Ministère de la santé 2002

### Moyens financiers

En termes de coût, l'école apparaît accessible à la grande majorité puisque 72 % des enquêtes affirment que ni eux-mêmes, ni des membres de leur famille n'ont été empêchés d'aller à l'école pour incapacité de payer. Cependant, l'application de la politique de récupération d'une partie des coûts des services publics sur les usagers s'est traduite par un accroissement important du coût de l'éducation à la charge des parents. Ainsi le coût normal par élève supporté par les parents est de l'ordre de 45 000 F CFA par an dans le premier cycle de l'enseignement fondamental et de 55 000 F CFA dans le second cycle de cet ordre d'enseignement. Il nous paraît cependant certain que de nombreux parents n'engagent pas de telles dépenses scolaires pour leurs enfants, avec comme conséquence la réduction des chances de réussite de ceux-ci.

### Qualité

Qualité des bâtiments scolaires, qualité du matériel didactique et qualification des enseignants sont jugées assez bonnes dans l'ensemble par les ménages.

La qualité de l'éducation nationale est jugée bien ou très bien par 38 % des ménages, et passables par 36 % (Cf. Tableau 33 C2). Il ne fait pas de doute qu'en raison de la grave crise scolaire que traverse l'école malienne depuis plus d'une décennie, la qualité de l'éducation publique est beaucoup plus mauvaise actuellement que cette perception ne le laisse apparaître. Le niveau d'instruction très faible des ménages ne leur permet pas d'apprécier correctement ce critère.

### C. La santé

Les taux d'accessibilité des populations au Paquet Minimum d'Activités (PMA) à moins de 5km et à 15 Km sont faibles : respectivement de 39% et de 63% en 2001. En d'autre terme, 37% de la population se trouve à plus de 15 Km d'une structure de santé et 61% sont à plus de 5 Km. Cependant les résultats de notre enquête montrent que les ménages sont relativement satisfaits de cette situation : pour 82 % d'entre eux, le centre médical le plus proche est facile à très facile d'accès (Cf. Tableau 29 C2).

Mais les taux de fréquentation des services de santé restent bas dans l'ensemble selon l'EDSM-III) :

- ✓ Consultations Curatives(CC) : 0,20 de nouveau cas de soins curatifs par habitant par an (NC/H/an) ;
- ✓ Taux d'Accouchements Assistés AA : 41% des accouchements attendus;
- ✓ Taux de couverture des soins prénatals: pour 57% des naissances survenues au cours des cinq dernières années, la mère a bénéficié, au moins une fois, de soins prénatals.
- ✓ Taux de couverture vaccinale des enfants de 12 à 23 mois en DTCP3 : 50 à 68%
- ✓ Prévalence contraceptive : 8 %

### Moyens financiers

Selon notre enquête, le manque de moyens financiers, compte tenu des coûts des services médicaux jugés élevés par les ménages, ne permet pas à une fraction importante de la population d'accéder aux soins de santé : 65 % des ménages jugent les coûts des services médicaux assez chers à très chers et 45,7 % affirment que des membres de sa famille ou de sa communauté n'ont pas pu accéder aux soins médicaux publics faute de moyens financiers (Cf. Tableau 31 C2).

Cependant, selon les résultats d'une autre enquête menée par la Direction de la Pharmacie et du Médicament du ministère de la santé, le coût des ordonnances prescrites reste modeste dans le secteur public et les raisons financières interviennent très peu dans la non acquisition de tout ou partie des médicaments prescrits:

- ✓ le coût moyen de l'ordonnance prescrite a varié entre 1.702FCFA en 1998 à 1.988,6 FCFA en 2001 dans le secteur public et communautaire ( contre 4.905,38 FCFA et 5.765 FCFA dans le secteur privé ) ;
- ✓ le coût moyen de l'ordonnance achetée : 1 225 FCFA en 1998 et 1.762,3 FCFA en 2001 dans le secteur public et communautaire ( contre 3.526 FCFA et 4.510 FCFA dans le secteur privé ) ;
- ✓ le pourcentage des ordonnances servies partiellement en valeur : 71,97% en 1998 et 88,63% en 2001 ;
- ✓ la proportion des ordonnances servies partiellement pour raison financière est très faible voir insignifiant dans le secteur public ( 0,7% en 2001 ) et faible dans le secteur privé ( 8,9% en 2001).

La promotion des DCI explique cette baisse du coût des ordonnances et l'écart considérable entre le secteur privé et le secteur public en la matière.

Ces données ne sont pas forcément contradictoires avec les opinions des ménages qui ressortent de notre enquête dans la mesure où elles ne tiennent pas compte du nombre de malades qui ne fréquentent pas les services de santé.

## Qualité

La qualité de la santé est jugée bien ou très bien par 57 % des ménages, et passable par 30,7 % d'entre eux (Cf. Tableau 30 C2).

### D. La justice

L'accès à la Justice n'est pas bon car le taux moyen de couverture judiciaire est de un tribunal pour 32 941 km<sup>2</sup> et 141 176 habitants, en outre la justice est coûteuse par rapport au pouvoir d'achat des populations et la qualité de ses services franchement mauvaise ( long délai de traitement des dossiers, pourcentage très élevé de prisonniers en attente de jugement – 71 %, une Justice peu équitable dont l'application des décisions est difficile pour les moins fortunés ). Cela est confirmé par la perception des ménages : les tribunaux officiels ne sont pas équitables pour 46.1% des ménages, sont équitables pour seulement 29.1%, 24.7% des enquêtés n'ayant pas d'idée sur la question (Cf. Tableau 53 C2).

Cependant, l'élite juge l'accès à la Justice:

- ✓ Passable en termes de délai de saisine des tribunaux de première instance : une note de 2,7 ( les tribunaux de première instance sont toujours ou en général accessibles aux citoyens dans un délai de trois jours au plus pour 26 % de l'élite, parfois accessibles pour 26 %, rarement accessibles ou accessibles qu'à peu de citoyens pour 48 % ) (Cf. Tableau 25 C1);
- ✓ Assez bon en ce qui concerne la possibilité d'ester en justice : une note de 3,5 (54 % estiment que tous les citoyens peuvent généralement ( 25 % ) ou toujours ( 29 % ) ester en justice) (Cf. Tableau 26 C1).

### E. Les biens de base

- **Electricité** : les données disponibles montrent qu'une proportion importante de la population malienne n'a pas accès à l'électricité.
  - ✓ Notre enquête ménage : 13,3 % des ménages seulement a accès à l'électricité de façon sûre (Cf. Tableau 41 C2) ;
  - ✓ Enquête ESDM III : le taux d'accès à l'électricité est estimé à 10,8 % au niveau national ( 56 % à Bamako, 37 % en milieu urbain et 2,2 % en milieu rural )
- **Eau potable** : les données disponibles montrent qu'une proportion importante de la population malienne n'a pas accès à l'eau potable :
  - ✓ l'EDSM III : le taux d'accès à l'eau potable est de 42 % au niveau national et de 36 % en milieu rural en 2001 ( or 78 % de la population résidente vit en milieu rural ) ;
  - ✓ notre enquête ménage: selon les ménages enquêtés, 58,5 % d'entre eux ont accès à l'eau potable de façon sûre au niveau national ( 82,9 % en milieu urbain et 51,1 % en milieu rural ( des taux plus élevés que ceux qui précèdent en raison du fait que les ménages ont une conception trop large de la notion d'eau potable ) (Cf. Tableau 40 C2) .

- **Logement à coût modéré:** accès limité à une minorité de 40% des ménages au niveau national ( 41,7 % en milieu urbain et 35,8 % en milieu rural ) (Cf. Tableau 44 C2) .  
NB : dans le cas du Mali, il ne s'agit pas de logement à coût modéré en raison d'une intervention de l'Etat comme c'est le cas dans certains pays. La fourniture de logements à coût modéré par l'Etat n'est qu'à un stade expérimental et à Bamako seulement.
- **Endroit sûr pour les dépôts des ordures:** accès limité à une minorité de 22 % des ménages ( 42 % en milieu urbain et 16 % en milieu rural ) selon notre enquête ménages (Cf. Tableau 48 C2) .

## **F. Les ressources productives**

Notre enquête auprès des ménages fait ressortir un assez bon taux d'accès facile à la terre cultivable et des taux d'accès plutôt faibles pour les services d'appui agricole.

- Terres cultivables: 62 % des ménages affirment avoir un accès facile à la terre cultivable ( 31,2% en milieu urbain et 71,3% en milieu rural ). (Cf. Tableau 43 C2)
- Services d'appui agricole : selon les résultats de notre enquête, les taux d'accès des ménages aux services d'appui agricole sont faibles:
  - ✓ Services de vulgarisation agricole : 46 % des ménages au niveau national ( 54,7 % en milieu rural et 18 % en milieu urbain ) (Cf. Tableau 42 C2) .
  - ✓ Crédit agricole : 22 % des ménages au niveau national ( 26,8 % en milieu rural et 6,3 % en milieu urbain ) (Cf. Tableau 46 C2) .
  - ✓ Système d'irrigation agricole : 11 % ménages au niveau national ( 11,6 en milieu rural et 9,6 % en milieu urbain ) (Cf. Tableau 47 C2).

**ANNEXES : RESULTATS DES ENQUÊTES**

- **ANNEXE C1 RESULTATS DE L'ENQUÊTE AUPRES DES EXPERTS**
- **ANNEXE C2 RESULTATS DE L'ENQUÊTE AUPRES DES MENAGES**

