



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

Contribution au renforcement de la gouvernance démocratique en Afrique : l'exemple du MAEP au Mali

Rédigé et Soutenu par :

Aboubacar Siddik Moctar TRAORE

Pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département : Administration-Gestion

Spécialité : **Gouvernance et Management Public**

Le 30 mars 2015

Directeur : Pr Jean-François Savard, Professeur à l'Ecole Nationale d'Administration Publique du
Québec (Montréal, Canada)

Membres du jury:

Président : Dr Danièle BORDELEAU,

Directrice du Département Administration-Gestion

Membre : Dr Jean-François SAVARD,

Professeur à l'Ecole Nationale d'Administration Publique du Québec (Montréal, Canada)

Membre : M. Shérif DELAWAR,

Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et des Technologies (Alexandrie)

Epigraphie

« *Pour l'Afrique et pour toi Mali* »

Hymne National du Mali

Remerciements

Nous voudrions remercier ici les personnes et les institutions sans lesquels notre travail n'aurait pu être réalisé.

Nous tenons de prime abord à affirmer toute notre reconnaissance au professeur Albert Lourde, recteur de l'Université Senghor d'Alexandrie et à son institution pour nous avoir offert l'occasion d'étudier dans l'Université du développement de l'Afrique.

Ensuite, nous tenons à remercier particulièrement :

- Madame Danièle Bordeleau, Directrice de département Administration et Gestion de l'Université Senghor pour son appui, soutien, assistance et conseils précieux pendant toute la durée de notre formation à l'Université Senghor; ainsi qu'à madame Suzanne Youssef, assistante de direction au département administration et gestion, pour son ouverture et sa disponibilité ;
- Toute l'équipe de l'Institut Africain pour le Développement Economique et la Planification (IDEP) à Dakar pour leur facilitation et l'assistance pendant le stage au Sénégal;
- Mon Professeur Jean-François Savard pour son encadrement, son soutien, sa bienveillance et ses conseils éclairés ;
- Le Professeur Shérif Delawar, Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et des Technologies d'Alexandrie, qui nous fait l'honneur d'être membre du Jury de soutenance ;
- Mes compatriotes étudiants Maliens de la quatorzième promotion de l'université Senghor d'Alexandrie avec lesquels nous avons formé une famille unie et solidaire;
- A tous les senghoriens et senghoriennes ; particulièrement à Moussa Diop, Melaine Aymar Kouadio, Lamy Allam ;
- Le corps professoral intervenant à l'université Senghor d'Alexandrie qui nous ont inculqués le savoir et le savoir faire
- A mon oncle Boubacar Keita et ma tante Fatoumata Ouane Keita, sans vous ceci n'aurait pu être possible ;
- A toutes ma famille, votre soutien a été au début et à la fin de ce travail.

Merci enfin à toutes celles et à tous ceux que, je ne saurais citer dans ce mémoire et qui m'ont apporté conseils et soutien moral

Dédicace

A feu mon père Dr Moctar TRAORE, qui m'a appris le sens de l'intégrité (Que ton âme repose en Paix).

A ma mère Haby KEITA, qui m'a appris le sens du courage.

A mes frères Harouna, Aliou et à ma sœur Fatoumata.

Recevez ici l'expression de mes remerciements et de mon affection.

Résumé

La gestion de l'action publique en Afrique constitue un défi majeur à relever pour parvenir au développement du continent. Dans l'optique d'une amélioration, beaucoup d'initiatives ont été prises. Cependant, malgré ces efforts, nous pouvons remarquer que de nombreux États connaissent des situations de crise, qui suscitent une réflexion approfondie en vue de trouver les moyens idoines pour pallier ces insuffisances.

Conformément à cela, le Mali qui était considéré comme l'un des meilleurs modèles en matière de gouvernance démocratique en Afrique, a adhéré à l'initiative la plus novatrice du continent, le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), visant à améliorer la gouvernance par une évaluation constructive et participative. Malgré son adhésion au MAEP et son évaluation par cette dernière, puis les recommandations qui lui ont été prodiguées, le Mali est confronté depuis 2012 à une crise profonde, dont les causes sembleraient être liées à la gouvernance.

À travers une analyse descriptive, cette étude met en exergue ce cas pour tenter de comprendre ce qui justifie le fait que nonobstant, la volonté du Mali d'améliorer sa gouvernance en adhérant au MAEP, il a connu cette crise. Nous avons voulu savoir si les recommandations du MAEP étaient pertinentes pour permettre au Mali d'éviter sa crise. Si oui, quelles ont été les insuffisances qui n'ont pas permis l'atteinte de cet objectif. Pour répondre à ces questions, nous avons recherché les théories qui sous-tendent les concepts de gouvernance et d'évaluations, pour mieux situer le MAEP dans son champ de connaissance. Ensuite, pour mener à bien cette étude, nous avons adopté une démarche méthodologique qualitative guidée par la recherche documentaire, l'observation et des entrevues semi dirigées menées auprès d'experts et de personnes-ressources ayant participé à l'évaluation du Mali par le MAEP. Ainsi, au vu de nos résultats, nous avons pu déterminer que les recommandations du MAEP étaient pertinentes pour permettre au Mali d'éviter sa crise de 2012. Aussi, nous avons pu affirmer que des insuffisances telles que les problèmes au niveau de la mise en œuvre des recommandations du MAEP et le manque de volonté politique, n'ont pas permis sa contribution à éviter la crise malienne. De ce fait, nous avons procédé à des recommandations, en vue d'une amélioration de la gouvernance malienne sur la base du MAEP. Il s'agit à court et moyen terme de réorganiser le cadre institutionnel de la Commission Nationale de Gouvernance du MAEP au Mali ; d'améliorer son fonctionnement technique et opératif ; de trouver de meilleurs moyens pour financer ses activités, ainsi que toutes autres initiatives visant à améliorer la gouvernance malienne. À long terme, nous avons proposé la mise en place, au Mali, d'un Conseil autonome pour l'Excellence en Gouvernance, qui sera chargée d'harmoniser et de gérer la stratégie malienne d'amélioration de la gouvernance.

Mots-clés

Gouvernance, MAEP, Mali, Evaluation

Abstract

The governance of public action in Africa is a major challenge to achieve the development of the continent. In order to improve it, many initiatives have been taken. However, despite these efforts, we might observe that many states are experiencing crisis situations that elicit deep reflections to find the suitable means to overcome these shortcomings.

Consistent with this, Mali once considered one of the best models of democratic governance in Africa, joined the most innovative initiative of the continent, the African Peer Review Mechanism (APRM), designed to improve governance through a constructive and participative evaluation. Despite adhering to the APRM, its evaluation by the latter, and the recommendations provided, Mali has faced since 2012 a deep crisis, which appears to be related to the shortcomings of its public action governance.

Throughout a descriptive analysis, this study highlights that case with the objective to understand what justifies the fact that, notwithstanding Mali's will to improve its governance by adhering to the APRM, he experienced this crisis. We meant to know if the recommendations of the APRM were relevant to enable Mali to prevent its crisis. If so, what were the shortcomings that have failed the achievement of this goal. To answer these questions, we sought theories underlying both the concept of governance and evaluations, to locate the APRM in its field of knowledge. Then, to carry out this study, we adopted a qualitative methodological approach guided by a literature research, observation and semi-structured interviews conducted with experts and resource persons who participated in Mali's evaluation by the APRM. Thus, as results, we have determined that the recommendations of the APRM were relevant to enable Mali to avoid his 2012 crisis. Also, we could say that shortcomings such as implementation failures and the lack of "political will", have failed the APRM's contribution to avoid the Malian crisis.

Therefore, we made recommendations based on the APRM to improve Mali's governance. In the short and medium term, we recommended to reorganize the institutional framework of the National Commission on Governance of the APRM in Mali; to improve its technical and operational functioning; to find better ways to finance its operations, as well as other initiatives conducted by Mali to improve its governance. In the long term, we proposed the implementation in Mali of an autonomous Council for Excellence in Governance, which is to coordinate and manage the Malian strategies of governance improvement.

Key-words

Governance, APRM, Mali, Evaluation,

Liste des acronymes et abréviations utilisés

AN : Assemblée Nationale

APRM : African Peer Review Mechanism

ARGA : Alliance pour la Refondation de la Gouvernance en Afrique

BAD : Banque Africaine de Développement

BM : Banque Mondiale

BVG : Bureau du Vérificateur Général

CASCA : Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration

CEA : Commission Economique pour l'Afrique

CEDEAO : Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest

CEPIA : Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique

CERDI : Centre d'Études et de Recherches sur le Développement

CERI : Centre d'Etudes et de Recherches Internationales

CNG : Commission Nationale de Gouvernance

CPIA : Country Policy and Institutional Assessment

CSCRIP : Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté

CSLP : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté

EID : Espace d'Interpellation Démocratique

ENP : Etude Nationale Prospective

FMI : Fonds Monétaire International

GdM Gouvernement du Mali

GRN : Gestion des Ressources Naturelles

HCCT : Haut Conseil des Collectivités Territoriales

HDR : Human Development Report

ICG : International Crisis Group

IDEA : Institut International pour la Démocratie et l'Assistance électorale

IDH : Indice de Développement Humain

IDS : Institute of Development Studies

IIAG : Indice Ibrahim de la gouvernance africaine

IRD : Institut de Recherche pour le Développement
IRG : Institut de Recherche sur la Gouvernance
MAEP : Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
NEPAD : New Partnership for African Development
NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
OSC : Organisations de la Société Civile
PAN : Plan d'Action National
PDES : Programme de Développement Economique et Social
PDI : Programme de Développement Institutionnel
PE : Professeur-Experts
PIB : Produit Intérieur Brut
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODDEJ : Programme Décennal de Développement de la Justice
REP : Rapport d'Evaluation Pays
RGPH : Recensement General de la Population et de l'Habitat
RNAE : Rapport National d'Autoévaluation
SC : Société Civile
SP : Secteur Privé
TdR : Termes de Référence
TI : Transparency International
UA: Union Africaine
UE : Union Européenne
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicace.....	ii
Mots-clés.....	iii
Abstract.....	iv
Key-words.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	v
Table des matières.....	vii
Liste des illustrations.....	ix
Liste des tableaux.....	ix
Introduction générale.....	1
1. Les Enjeux de la Gouvernance au Mali et la nécessité de son renforcement.....	2
1.1 Le contexte et l'évolution de la gouvernance en Afrique.....	2
1.2 États des lieux de la gouvernance au Mali.....	3
1.2.1 <i>Présentation géopolitique du Mali</i>	3
1.2.2 <i>Un modèle en matière de gouvernance démocratique</i>	4
1.2.3 <i>L'adhésion au processus du MAEP</i>	6
1.2.4 <i>La crise systémique Malienne</i>	9
1.2.5 <i>Problématique autour du MAEP et de la gouvernance au Mali</i>	12
1.3 Proposition de recherche.....	12
1.3.1 <i>Proposition de recherche</i>	12
1.3.2 <i>Synthèses des données</i>	13
1.4 Résultats attendus.....	14
2. Revue de la littérature.....	14
2.1 La gouvernance, un concept et ses applications.....	14
2.1.1 <i>Origines et Évolution</i>	14
2.1.2 <i>Conception de la littérature sur la Gouvernance africaine</i>	16
2.2 Analyse et évaluation de la Gouvernance.....	20
2.2.1 <i>Notion d'évaluation</i>	20
2.2.2 <i>Les différentes méthodes d'évaluation de la gouvernance</i>	21
2.2.3 <i>Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs</i>	25
2.3 Cadre conceptuel et théorique.....	27
2.3.1 <i>Définition des concepts clés</i>	27

2.3.2	<i>Cadre théorique</i>	29
3.	Le Cadre méthodologique.....	31
3.1	Démarche de la recherche	31
3.1.1	<i>L'approche qualitative</i>	31
3.1.2	<i>L'étude de terrain</i>	32
3.1.3	<i>Echantillon d'étude</i>	32
3.1.4	<i>La collecte des données</i>	33
3.2	Analyse des données	35
3.3	Apport du stage	35
3.3.1	<i>Présentation de l'Institut Africain de Développement Economique et de Planification</i>	35
3.3.2	<i>Acquis du stage</i>	36
3.4	Difficultés et limites de notre recherche	36
3.4.1	<i>Difficultés rencontrés</i>	36
3.4.2	<i>Les limites de notre recherche</i>	37
4.	Résultats et analyse des entrevues et recherches documentaire-recommandations.....	38
4.1	Résultats des entrevues et de la recherche documentaire	38
4.1.1	<i>Résultats sur la pertinence des recommandations du MAEP pour éviter la crise malienne :</i> 38	
4.1.2	<i>Résultats découlant de la recherche documentaire</i>	40
4.1.3	<i>Présentation des résultats sur les insuffisances des recommandations du MAEP</i>	41
4.2	Interprétations des résultats	44
4.2.1	<i>De la pertinence des recommandations du MAEP</i>	44
4.2.2	<i>Des insuffisances du MAEP face à la crise malienne</i>	46
4.3	Vérification des hypothèses.....	48
4.3.1	<i>Observations pour les indicateurs de la variable indépendante</i>	48
4.3.2	<i>Observation pour les indicateurs de la variable dépendante</i>	50
4.4	Analyse des observations pour les variables.....	52
4.5	Réponse aux questions de l'étude.....	54
4.6	Propositions de stratégie pour améliorer la gouvernance malienne sur la base du MAEP... 55	
4.6.1	<i>A court et moyen terme</i>	55
4.6.2	<i>A long terme</i>	56
	Conclusion générale	58
1	Références bibliographiques.....	59
	Annexes	xi

Liste des illustrations

Liste des tableaux

Tableau 1: Reformes de l'action publique au Mali	5
Tableau 2 : Avis des PE sur la pertinence des recommandations	40

Liste des figures

Figure 1 : Répartition des 107 membres de la CNG-MAEP	8
Figure 2: Schéma diachronique de l'adhésion du mali au MAEP jusqu'à la crise	9
Figure 3: Trois principales dimensions empiriques de la gouvernance (Hyden, 1992).....	17
Figure 4 : Récapitulatif du cadre théorique et du cadre opératoire	30
Figure 5: Illustration des insuffisances qui ont été relevées concernant la réussite de la contribution du MAEP à éviter la crise malienne	48
Figure 6 : Cadre Institutionnel autour de la mise en œuvre du PAN-MAEP en vue de renforcer la gouvernance au Mali.....	57

Liste des graphiques

Graphique 1: Échantillon d'étude	33
Graphique 2 : Résultats des entrevues sur la pertinence des recommandations	38
Graphique 3: Résultats des entrevues sur les insuffisances du MAEP par rapport à la crise au Mali.....	42

Introduction générale

L'avènement de la démocratie et de la gouvernance comme modes de gestion de l'action publique dans les années 1990 a constitué pour les États Africains un changement de paradigme important. Au fil des années, cette évolution dans la gestion de l'action publique a connu différentes transformations, dans le sens où les États ont essayé de mettre en œuvre des actions qui leurs permettront d'atteindre un niveau dit de gouvernance démocratique. Toutefois ces évolutions n'ont pas été sans difficulté et ont montré leurs limites dans certains États.

Une décennie après ces changements de paradigme, en 2003 une nouvelle génération de leaders africains soucieux de rompre avec les pratiques abusives aux droits humains, la corruption, les coups d'État et la mauvaise gouvernance ont décidé de proclamer une renaissance du continent africain qui commencerait par une « révolution tranquille ». Ils proposèrent alors un programme qui s'inscrivait dans le sens de la matérialisation de leur réflexion, le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP).

Les pères fondateurs du MAEP, les Présidents de l'Afrique du Sud Thabo Mbeki, du Nigeria Olusegun Obasanjo, de l'Algérie Abdel Aziz Bouteflika, entre autres, avaient pour vision de mettre en place un mécanisme de renforcement de l'État africain qui assurerait son rôle dans la gouvernance de développement. Puis fournirait à l'État les indicateurs des progrès effectués pour atteindre cet objectif. Ce mécanisme devait aussi permettre aux Africains de prendre leur destin en main en apportant des réponses endogènes à leurs besoins de développement. Les instigateurs voyaient en ce mécanisme, un instrument d'évaluation et de partage d'expériences (CEA, 2014) qui de surcroît, fournirait aux États un cadre juridique attractif et en ferait des États de droit dans lesquels la sécurité et la paix sont assurées ; les services publics, le corps législatif, le système judiciaire et les organes statutaires fournissent des services propices (Benhammouda & Kassé, 2002).

Face à cette volonté de renforcer leur gouvernance respective, certains États se sont très tôt inscrits dans cette dynamique, dont le Mali, qui servira d'exemple dans le cadre de notre étude eu égard au statut de modèle en matière de gouvernance démocratique dont il a longtemps bénéficié.

Cependant, après une évaluation par ce mécanisme entre 2007 et 2009, l'on a assisté à des difficultés multifactorielles qui ont entravé la mise en œuvre des recommandations qui auraient sans doute permis au Mali d'éviter la crise qu'elle a connue en 2012.

À travers une analyse descriptive, nous nous proposons de mettre en lumière les diagnostics posés par le MAEP et les facteurs probables ayant entravé la mise en œuvre de ces recommandations.

1. Les Enjeux de la Gouvernance au Mali et la nécessité de son renforcement

1.1 Le contexte et l'évolution de la gouvernance en Afrique

La mondialisation et la participation des acteurs sociaux aux processus décisionnels politiques rendent de plus en plus complexe la gestion de nos sociétés modernes. Cette « révolution participative démocratique » contribue à l'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de gestion sur la scène publique. Dans ce même ordre d'idées, l'Afrique est, depuis plusieurs décennies, traversée par ces évolutions qui sont en train de remettre en cause et de redéfinir les systèmes politiques et les modes de gestion de l'action publique. En effet, les régimes autoritaires de la plupart des États africains ont rendu la gouvernance de l'action publique plutôt problématique, surtout dans les années 80 (Lô G. A, 2003). À cette époque, avec le partage du monde en deux blocs, les États Africains étaient axés sur les lignes d'influences des puissances auxquelles ils s'identifiaient. Cela impliquait donc un moindre engouement pour les démocratiser, car ça aurait induit une baisse de l'influence des métropoles dominantes, chefs de file des blocs antagonistes, donc une perte de position stratégique pour ces derniers dans la politique des blocs (Lô G. A, 2003).

L'acte symbolique de la chute du mur de Berlin, qui témoignera de la fin de la guerre froide, va provoquer une perte de positions stratégiques sur l'échiquier géopolitique mondial pour les États Africains. De même, la chute du Président Ceausescu en Roumanie et celle de nombreux autres régimes communistes en Europe de l'Est vont contribuer à redéfinir l'approche des populations Africaines vis-à-vis leurs dirigeants et faire réexaminer leurs positions à ces derniers, car *si l'autocratie n'était plus supportable en Europe de l'Est* (modèle de gouvernement des hommes politiques Africains de l'époque), *pourquoi la subirait-on encore en Afrique ?* (Lô G. A, 2003 ; voir aussi Hyden & Bratton, 1992). La concomitance de ces événements avec le discours de la Baule du Président français François Mitterrand (1990), et le rapport de la Banque Mondiale *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable. Étude de prospective à long terme, (1989)* causèrent une transformation profonde des systèmes politiques Africains, en y introduisant deux concepts phares que sont la démocratie et la gouvernance.

Ces mutations démocratiques en Afrique, à l'instar des autres continents (Europe centrale et orientale, même si l'ampleur y était plus faible), n'ont pas eu lieu sans leurs lots de violence.

De manière plus spécifique, l'Afrique de l'Ouest a connu de nombreux soubresauts dans cette progression vers la mise en place de nouveaux systèmes politiques. En effet les demandes insistantes des populations et de certaines puissances étrangères soucieuses de la création d'espace politique et économique stable pour leurs investissements, étaient empreintes d'une dynamique sociétale et économique plus juste et d'une dynamique politique plus démocratique et représentative. En contrepartie, les classes dirigeantes n'étaient pas encore prêtes pour la plupart à abandonner leurs privilèges, cette dissension était naturellement porteuse de conflits (Lô G. A, 2003).

Toutefois, la région a muri, à travers la substitution de « *l'Etat à parti unique et à mobilisation politique coercitive* » par des « *politiques multipartites et des systèmes démocratiques de gouvernance* » (CEA, 2011). Aujourd'hui, même si des efforts restent nécessaires, elle semble exprimer sa volonté à poursuivre son développement démocratique. L'expression de cette volonté est de plus en plus probante, ne serait-ce qu'à travers l'engouement dont les peuples font preuve (le départ du Président Blaise Compaoré du Burkina-Faso, du fait de la volonté du peuple en est une preuve). De plus, au niveau institutionnel, de nombreux efforts ont été fournis sur le plan national, régional et continental à travers la mise en place de conventions et de mécanismes structurants de cette révolution démocratique et surtout pour qu'elle soit adaptée aux conditions et aux exigences locales.

Nonobstant la mise en place de ces mécanismes, il y existe toujours, une certaine errance en matière de gouvernance, ce qui provoque fréquemment des situations de crise. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) disait à ce sujet que :

« L'Afrique est abondamment dotée de ressources humaines et matérielles, malgré cela, la région demeure l'une des plus pauvres du monde, pour des raisons liées principalement au manque de leadership, à la mauvaise gouvernance politique et à une capacité faible de gérer ses ressources naturelles. » (PNUD, 2007)

D'ailleurs, la situation du Mali qui fera l'objet de notre étude en est une illustration. Ainsi, ces crises remettent au centre des préoccupations, la légitimité des pouvoirs et de leurs modes d'actions, de gestion et de redistribution des ressources.

Au regard de cette situation, il est utile de faire ressortir les éléments sur lesquels l'Afrique pourrait se baser pour améliorer sa gouvernance démocratique afin de mieux organiser et mettre en œuvre son action publique, sortir du marasme socio-politique, et éviter les futures situations de crise.

Compte tenu de ce qui précède, il faut préciser que le Mali, n'a pas été en marge de ces évolutions, il sera donc nécessaire pour la suite de notre étude de faire un état des lieux de la gouvernance malienne.

1.2 États des lieux de la gouvernance au Mali

1.2.1 Présentation géopolitique du Mali

Le Mali a été caractérisé de 1991 à 2012 par un développement démocratique relativement stable ponctué par quelques crises sociopolitiques intervenues en 1991, 1996, 1997, 2006. Mais depuis janvier 2012, il est confronté à l'une des crises sociopolitiques les plus profondes de son histoire, que nous étayerons plus amplement dans la suite de notre étude.

Le Mali est par constitution une république unie et démocratique, dotée d'une constitution datant du 15 octobre 1992, qui prescrit la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. À partir de cette date, la 3^e République malienne fut instaurée, après 2 régimes, dont l'un Socio-Marxiste (1960-1968) et l'autre Militaro-Autoritaire (1968-1991). Les élections furent alors organisées selon le calendrier fixé par

la constitution et l'alternance s'est faite démocratiquement par les urnes. La 3^e république aura été marquée par la présence du Président Amadou Toumani Touré, qui était l'acteur principal et le dirigeant du régime de transition (1991-1992) puis par le Président Alpha Oumar Konaré (1992-2002). Ensuite le Président Touré succéda au Président Konaré en 2002 avant d'être réélu en 2007 pour un deuxième quinquennat. A la suite de troubles dans le nord du pays et d'une grogne sociale dans la capitale, le Président Touré fut renversé par un coup d'État militaire le 22 mars 2012. Après une période de transition instable, un nouveau Président, Ibrahim Boubacar Keita, a été élu en septembre 2013 pour un mandat de 5 ans.

1.2.2 Un modèle en matière de gouvernance démocratique

La crise protéiforme qui a secoué le Mali a remis en cause l'idée que le pays est « un modèle en matière de gouvernance démocratique ». Cependant, pour faire une étude qui entend s'intéresser à la gouvernance démocratique malienne, il est très important de revenir sur les éléments qui ont suscité un intérêt marqué pour cette démocratie.

Depuis 1992, l'échiquier politique malien est caractérisé par un calme relatif. À preuve, les élections tenues depuis, à part l'élection présidentielle de 1997, se sont déroulées normalement. Progressant vers sa maturité politique, la 4^{ème} Législature a été instaurée en juin-juillet 2007. À l'époque, le Président Amadou Toumani Touré qui expérimentait une approche politique inspirée des réalités socioculturelles maliennes (dites de consensus), bénéficia d'une large majorité à l'Assemblée nationale avec 113 des 147 députés qui lui accordèrent leur soutien.

Cette deuxième décennie de l'ère démocratique malienne fut caractérisée par un système apparemment consensuel de gestion du pouvoir, mais somme toute concentré dans les mains du Président de la République, dont l'approche de gestion annihilait toute voix dissonante. Son programme social fut fondé sur le Programme de Développement Économique et Social (PDES) et sur le Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (CSCR) dont les priorités étaient axées sur la sécurité alimentaire, l'amélioration du niveau de vie et du bien-être des populations par une croissance forte et soutenue, et une action publique plus efficace fondée sur la démocratie et la bonne gouvernance.

Par ailleurs, nous devons préciser que depuis les années 1990, le Mali s'est engagé dans le processus de réforme et d'amélioration de son action publique, dont nous pouvons observer quelques illustrations dans le tableau suivant :

Tableau 1: Reformes de l'action publique au Mali

Réformes visant à améliorer l'action publique au Mali (MAEP, 2009)	
EID	L'instauration de l'Espace d'interpellation démocratique (EID) en 1994, qui est une expérience de démocratie participative conjuguant la modernité de la démocratie participative avec la tradition d'oralité de la société Malienne.
DECENTRALISATION	La décentralisation ¹ , dont le principe est de permettre l'exercice de la démocratie à la base, donc plus près des populations. Elle a été entamée à la fin de la décennie 1990 par la mise en place des organes des collectivités territoriales et celle du Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT), elle s'est reflétée par la création de 703 communes, 49 cercles, 8 régions et le District de Bamako (ayant un statut de région). Ce processus a consacré un relatif transfert des compétences aux collectivités en matière de santé, d'éducation et d'autres services sociaux de base. Cependant, les questions de transferts de ressources humaines et celles cruciales des ressources financières ne sont pas encore réglées alors mêmes que les collectivités locales ne disposent pas suffisamment de ressources pour faire face aux lourdes responsabilités qui leurs ont été transmises. À ce sujet, le Président du haut conseil des collectivités locales maliennes affirme que cet état de fait est l'une des causes de la crise multidimensionnelle ² .
ETATS GENERAUX	L'organisation des États généraux (Forums de démocratie participative) sur l'éducation, la corruption, le monde rural, l'exploitation des enfants et la problématique de l'école coranique, sur la décentralisation territoriale, la réforme et la modernisation des institutions publiques, et le foncier. Cette pratique de dialogue et de consultation à dimension fortement participative permet de diagnostiquer la problématique posée, et de recueillir des propositions afin de les mettre sous forme de recommandations assorties d'un plan d'action visant à résoudre l'enjeu diagnostiqué.
CASCA	L'instauration de la cellule d'appui aux structures de contrôle de l'administration (CASCA). Elle a pour rôle d'étudier, de suivre et évaluer la mise en œuvre des recommandations provenant de tous les rapports de contrôle et d'inspection qui sont transmis à la Présidence (ceux de la Cour Suprême, de la Section des Comptes et du Bureau du Vérificateur Général). Son action est censée aider le Président de la République à donner les orientations visant à assurer une meilleure performance de la gestion de l'action publique, à travers une bonne gestion des ressources publiques et le fonctionnement adéquat des pouvoirs publics.

¹ La décentralisation a été ressentie comme une forte priorité suite à la rébellion touareg dans les années 1990, elle a été instaurée par l'Ordonnance n° 91-039/P-CTSP du 8 août 1991.

² Propos tenues le 28 Août 2014 lors de la conférence de la Jeune Chambre Bamako Elite, intitulée "Je suis malien".

BVG	L'instauration du Bureau du Vérificateur Général (BVG), inspiré de son homologue du Canada, il est une institution originale au Mali et en Afrique francophone. Il a pour missions de : (i) évaluer les politiques publiques à travers un contrôle de performance et de qualité des services et organismes publics et des programmes et projets de développement ; (ii) contrôler la régularité et la sincérité de la gestion de tous les services publics ; (iii) proposer aux autorités publiques les mesures et actions propres à assurer une meilleure adéquation du coût et du rendement des services publics, et à rendre plus pertinent l'emploi des ressources publiques et garantir le fonctionnement régulier des organismes et structures publics. Cependant, les actions menées par le BVG depuis son instauration sont concentrées sur les missions de vérification financière, d'ailleurs son impact dans ce domaine est probant, nous en avons pour preuves son rapport, en 2014, sur les achats de l'avion Présidentiel et du matériel militaire. Ce rapport a permis aux maliens et aux partenaires techniques et financiers (surtout le Fonds Monétaire International) de suivre l'action publique et de faire pression sur le gouvernement pour apporter un changement positif dans la gouvernance des fonds publics.
LOI ELECTORAL	L'existence de nombreux textes législatifs qui traitent des partis politiques, tel que la loi n°00-047 du 13 juillet 2000 portant statut des partis politiques de l'opposition, la loi de 2002 portant loi électorale, la loi N°05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques. Ce dispositif judiciaire a permis l'existence de plus de 120 partis au Mali auxquels l'Etat accorde un financement public avoisinant 0,25 % des recettes fiscales. Malgré ce nombre pléthorique de partis politiques et les insuffisances concernant l'organisation des élections et la qualité du fichier électoral, la vie politique malienne est vivace, d'où l'organisation fréquente d'élections et l'émergence de nouveaux acteurs politiques.

Source : Adaptation de la source Rapport d'Évaluation Pays du Mali (MAEP, 2009)

C'est dans ce cadre d'amélioration de l'action publique que le Mali a adhéré, sous l'impulsion du Président Amadou Toumani Touré, au Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs³ (MAEP) en 2003 et s'est conformé au processus de ce mécanisme pour évaluer sa gouvernance.

Ainsi, nous pouvons remarquer que la démocratie et la gouvernance au Mali ont été très dynamiques pendant ces deux décennies 1991-2011 et qu'elle lui faisait mériter à juste titre le statut de « modèle en matière de gouvernance démocratique ». Il convient maintenant de revenir sur les conditions et les déterminants du processus du MAEP au Mali, car ce mécanisme d'évaluation constitue l'un des fondements de notre recherche.

1.2.3 *L'adhésion au processus du MAEP*

Le processus du MAEP, considéré comme le test décisif le plus crédible de la dynamique de la gouvernance en Afrique a débuté en mars 2003. De manière plus spécifique, il a été conçu pour donner l'occasion aux pays africains de prendre totalement le contrôle de leur programme de développement à travers un processus appuyé sur l'évaluation de la gouvernance démocratique et politique, la gouvernance économique, la gouvernance d'entreprise et le développement socio-économique. Ensuite, le MAEP sert à ce que la mise en œuvre, le suivi, et l'évaluation des initiatives de

³ En anglais: African Peer Review Mechanism (APRM)

développement de l'Afrique puissent être assurés localement. Enfin, il doit permettre le partage d'expérience par la diffusion des bonnes pratiques ; le suivi des progrès réalisés, et sur la base des évaluations, d'identifier les lacunes puis recommander les solutions pour les combler.

De manière opérationnelle, le processus du MAEP est décrit comme suit :

- établir et organiser les institutions appropriées
- préparer un plan de recherche
- rédiger un rapport national d'auto-évaluation
- définir des mesures correctives pour les lacunes de gouvernance dans un plan d'action national.

Par la suite, les résultats découlant de ce processus sont soumis à une évaluation supplémentaire effectuée par le panel d'experts du MAEP ; puis dans un second temps, au forum des chefs d'État pour une « évaluation par les pairs », cette évaluation enrichie les mesures correctives qui se trouvent dans le plan d'action. En définitive, le rapport doit être publié et diffusé au niveau des institutions régionales en attendant des évaluations périodiques (tous les deux ou quatre ans), des évaluations à la demande ou encore des évaluations provoquées lorsqu'il y a des signes de crise. Par ailleurs, le plan d'action qui marque l'étape actuelle de mise en œuvre du processus MAEP, doit être mis en œuvre par le pays évalué, et ce dernier doit présenter de manière fréquente des rapports d'étapes aux parties prenantes du processus et au secrétariat exécutif du MAEP.

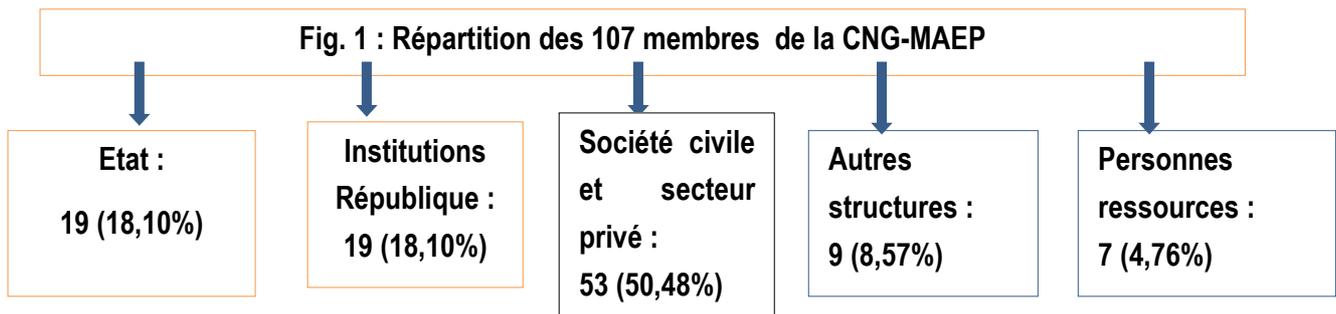
Après dix années d'existence, le MAEP totalise l'adhésion de 35 Etats membres (APRM, 2015). Il a permis des transformations dans le débat sur la gouvernance en Afrique, en déplaçant la question de la réédition des comptes vis-à-vis des partenaires extérieurs, en la recentrant au service des citoyens. Par ailleurs, le MAEP a contribué à l'enclenchement de débats avec les dirigeants africains sur l'état de la gouvernance dans leurs pays et sur la mauvaise coordination des différentes instances du gouvernement, à partir des témoignages provenant de leurs citoyens (Vielajus M, 2008). De plus, il est lié à l'enrichissement de réformes majeures comme celle de la nouvelle constitution Kenyane de 2010, qui a pris en compte beaucoup de ses recommandations. En outre, il a rendu légitime la discussion autour de certaines questions dont on ne parlait pas assez en Afrique ; telles que les violences liées aux élections et la question cruciale de la gestion des ressources naturelles. Enfin, il a joué un rôle actif dans l'instauration d'un système de transparence, de responsabilité, de dialogue national et de coopération intra-africaine (Vielajus M, 2008). Il est important de remarquer que ces éléments constituent un gage de sa capacité structurante de la gouvernance africaine.

➤ **Les actions du MAEP au Mali:**

Le Mali, a été le neuvième pays Africain à avoir adhéré au MAEP, le 28 Mai 2003. Le processus y a commencé de manière effective en juin 2007 par la signature du protocole d'accord entre les autorités gouvernementales et les structures continentales du MAEP. Le président de la république Amadou

Toumani Touré a alors nommé comme point focal le Ministre des Maliens de l'extérieur et de l'intégration Africaine. La mission de soutien du Mali s'est déroulée du 23 au 25 juin 2007. Lors de cette mission, les aspects opérationnels nécessaires au bon déroulement du processus d'évaluation ont été discutés. Ensuite, il a été mis en place la structure organisationnelle de la Commission Nationale de Gouvernance (CNG-MAEP)⁴ composée de cent sept membres, du comité de pilotage de trente membres, du Secrétariat national de six personnes, et par la suite des commissions régionales de la gouvernance du MAEP (CRG-MAEP) mise en place, au Mali, en mars 2008.

Figure 1 : Répartition des 107 membres de la CNG-MAEP



Source : Adaptation de la source Noukpo H, 2010. La mise en œuvre du MAEP au Mali.

Conformément au processus du MAEP, la gouvernance malienne a été évaluée et le gouvernement a élaboré un rapport national d'auto-évaluation (RNAE) en 2008, puis en 2009 le Mali disposait d'un rapport d'évaluation pays (REP). Ce rapport pays qui a été présenté au Sommet de l'Union africaine (UA) à Syrte en juin 2009, avait soulevé des défis majeurs auxquels le Mali devait trouver des solutions⁵. A titre illustratif, le REP faisait mentions des questions transversales suivantes :

- Le conflit du Nord (avec son corollaire de facteurs aggravant comme le banditisme, le trafic de drogue ou la contrebande, l'apparition de groupes islamistes ayant pour dessein d'établir une zone de non-droit)
- La modernisation des institutions publiques (le rapport d'évaluation y avait mis l'accent sur des défis tels que la faible coordination des actions, l'inefficacité du Suivi et Evaluation, puis entre autres la faible appropriation des reformes)

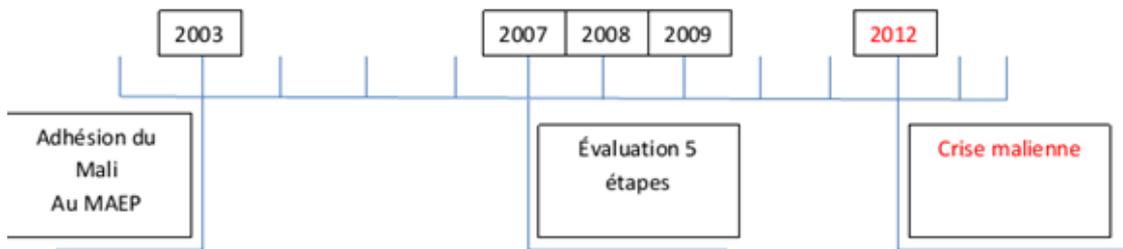
⁴ Créé par décret N°369/PRM du 27 Juin 2007.

⁵ Nous devons préciser ici que vu l'exhaustivité du Rapport d'Evaluation Pays (REP-MAEP) du Mali (450 Pages divisées en huit chapitres traitant des 4 thèmes de l'évaluation du MAEP), et des thèmes traitées, nous traitons, dans ce travail, uniquement des points essentiels pour notre recherche. Les questions abordées dans notre recherche font référence au 3ème chapitre du rapport MAEP-Mali relatif au thème Gouvernance démocratique et politique, et à l'objectif 4 du thème Gouvernance et Gestion Economiques concernant la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

- La corruption⁶ (le manque à gagner pour l'Etat Malien, entre 2002 et 2006, due à la fraude et la mauvaise gestion avoisinait 69% du salaire annuel des fonctionnaires, selon le rapport MAEP cette corruption était due à la taille importante de l'informel dans l'économie malienne, à l'inflation institutionnelle de structures de contrôle n'étant pas coordonnées et ne disposant pas de ressources appropriées pour accomplir leurs missions, à la faiblesse et à la complicité des contre-pouvoirs, puis à la banalisation de la corruption et à la remise en cause des valeurs traditionnelles de probité et d'intégrité) (MAEP, 2009) .

Ainsi, le Plan d'action National du MAEP contenait les mesures correctives recommandées par le processus du MAEP pour pallier ces insuffisances liées à la gouvernance malienne. Selon la Commission Nationale de Gouvernance du MAEP au Mali, la mise en œuvre de ce plan a débuté en 2010, cependant le pays s'est trouvé plongé en 2012 dans l'une des plus grandes crises de son histoire (voir Fig.2).

Figure 2: Schéma diachronique de l'adhésion du mali au MAEP jusqu'à la crise



Source : Traoré Aboubacar, 2015

1.2.4 La crise systémique Malienne⁷

« une crise en relations internationales est un processus d'interaction qui se produit à des niveaux d'intensité perçue plus élevés que le flux habituel d'événements et qui a... des conséquences importantes sur la stabilité d'un système ou d'un sous-système... » (Young O. R, 1968).

L'histoire des crises au Mali date des premières années de l'indépendance et a connu une fréquence cyclique. Nous pouvons classer ces différentes crises sous différents ordres, notamment politique, économique, social, sécuritaire ou encore protéiforme (s'agissant de la plus récente qui a inclus tous ces aspects). Par souci de circonscrire notre étude, nous nous concentrerons sur les crises récentes.

⁶ L'objectif 4 du thème Gouvernance et Gestion Economiques du REP-Mali relatif à la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, et l'objectif 6 du thème Démocratie et Gouvernance Politique.

⁷ Dans la littérature, M. BRECHER caractérise une crise systémique par trois conditions-présentes dans le cas du Mali- qui sont 1) une distorsion du type d'interactions perturbatrices, et une augmentation de leur intensité; 2) une menace à la structure établie du système; et 3) une période de temps limitée entre la distorsion du système et son adaptation.

Au début des années 90, le Mali a connu des incidents importants, notamment, les rébellions touarègues (1991-1996), les troubles scolaires du premier quinquennat du président Konaré (1992-1996) et l'instabilité politique pendant les élections présidentielles de 1997. Ces événements ont été des tests éprouvants, mais réussis, pour cette jeune démocratie.

Après dix années de calme relatif et un changement de gouvernement et de méthode de gouvernance en 2002 (la nouvelle méthode étant une gestion consensuelle, mais seule la vision du Président fait consensus), de nouveaux incidents ont eu lieu en 2006 dans le nord du pays. Pour rapidement astreindre cette crise, le gouvernement a signé un accord de paix avec les groupes armés à Alger, en juillet 2006.

Cependant, selon les acteurs de la société civile malienne et les partis d'opposition, contrairement aux efforts qui étaient réalisés afin d'améliorer la gouvernance, cet accord de 2006 n'a pas été géré de manière inclusive par le gouvernement du Président Touré. Ils ont décrié la non-application d'une approche de gouvernance démocratique, qui était pourtant la logique des changements institutionnels en cours. Par conséquent, ils ont critiqué la signature de ces accords à travers la *Déclaration du Conseil de concertation et d'appui aux ONG du Mali, 25 juillet 2006*. En outre, l'un des seuls partis d'opposition de l'époque, a envisagé de saisir la cour constitutionnelle pour avis sur la constitutionnalité de cet accord, en dépit de cela, ce qui ressort de cet épisode est que les institutions de la République n'ont pas joué leurs rôles.

Après ces accords signés à la hâte, la démilitarisation de la zone a surtout concerné l'armée malienne, qui a été la seule à évacuer cette vaste zone désertique, par conséquent le champ a été laissé libre aux divers groupes armés (Houssouba M, 2012).

De plus, à partir de cette époque, certaines sources font état de l'implication du régime dans des activités illicites de contrebandes et de trafic dont la rente était utilisée par elle comme moyen de gestion des rébellions touarègues⁸.

Houssouba poursuit en disant que sur le plan politique, il y avait une certaine apathie de la classe politique, qui était acquise à un consensus qui aliénait sa capacité à prendre les décisions difficiles et lui permettait de vivre dans la complaisance. De sorte que, la sphère politique malienne qui était auparavant adouée pour sa vivacité et sa combativité admirable s'est transformée en une sphère de client politique à la solde du gouvernement en place. L'opposition politique était représentée par une forme théâtralisée où une minorité quasi invisible animait la représentation parlementaire sur des questions, prises à la légère, qui pourtant transformait de manière profonde la gouvernance. Le débat politique fut relégué aux espaces informels et à la jeunesse désœuvrée qui dans l'attente lancinante, de pouvoir s'intégrer dans des circuits d'expression de leurs capacités et de leurs créativité passait leurs temps à discuter de manière passive de ces questions (Houssouba, 2012).

⁸ « *Le Sahel comme espace de transit de stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques* », Hérodote, n°142, « Géopolitique du Sahara », Paris 3e trimestre 2011.

Ainsi, les avancées démocratiques du Mali, qui avaient été célébrées auparavant, loin de se renforcer, se sont détériorées, ce qui s'est confirmé lorsqu'une violente crise a éclaté en 2012. Une crise protéiforme, ou s'est mêlée les effets de la détérioration des conditions sécuritaires suite à la reprise des conflits armés dans le nord et l'intervention du terrorisme international, à celles d'une crise politique sans précédent qui a provoqué le renversement par coup d'Etat militaire (le 22 mars 2012) du gouvernement démocratiquement élu d'Amadou Toumani Touré.

Ces événements, qui selon les observateurs du microcosme politique malien, était l'aboutissement d'une crise de gouvernance, ont mis le pays à genoux. Le rapport n°201 sur l'Afrique de l'International Crisis Group (2013), affirme que dans la hiérarchie des causes de la crise, la corruption et le laxisme dans la gouvernance viennent loin devant les autres problèmes. Il conclut que cette déconfiture est due à l'abandon par les politiques de la sphère politique et leurs manques de légitimité et de crédibilité. D'ailleurs les résultats du 5ème round de l'enquête Afrobaromètre⁹ sur la perception de la gouvernance et de la démocratie au Mali (2013) révèlent que 31% des citoyens attribuent les causes de cette crise au manque de patriotisme des dirigeants, 17% à la faiblesse de l'Etat, 10% à l'incompétence de la classe politique et 10% aux terroristes. Nous pouvons voir ici aussi que la gouvernance vient en tête dans la hiérarchie des causes. Malgré cela, au plus fort de la crise, les politiciens se disputaient, pour s'assurer les meilleures chances de conquérir le pouvoir, pendant que le peuple demandait une évaluation des 20 années de gestion démocratique à travers des concertations nationales visant le changement au Mali.

Par ailleurs, cette crise a provoqué l'effritement de l'Etat malien et a amplifié le malaise de sa gouvernance, d'autant plus que le pouvoir central n'était plus effectif, car après l'implication des institutions supranationales (CEDEAO, UEMOA, UA, ONU), les militaires putschistes ont accepté la restauration de l'ordre constitutionnel (le Président de l'Assemblée Nationale assure la transition) et la mise en place d'un gouvernement d'union nationale (installation d'un Premier ministre de pleins pouvoirs) , mais ils détenait toujours une grande part d'influence. Dans les faits, le pays était dirigé par un triumvirat composé d'un Président à la légitimité fragile, d'un Premier ministre de pleins pouvoirs que certains accusaient de mettre ses ambitions avant l'intérêt national, et d'un comité militaro-politique géré par un capitaine de l'armée.

Toutefois, il faut rappeler que ce chapitre a fait croître l'intérêt que les maliens portent à la gouvernance démocratique de leurs pays. D'ailleurs, l'International Crisis Group¹⁰ fait état du fait qu'après cette crise, un grand nombre de maliens croient que le changement souhaité ne viendra pas du Président élu, mais de la pression que les citoyens pourraient faire sur lui pour aller dans le sens du changement. Cela se

⁹ Afrobaromètre est une série d'enquêtes comparées qui mesure et analyse l'évolution des avis des citoyens africains sur les questions de gouvernance dans leurs pays. Ses enquêtes sont menées auprès d'un échantillon constitué de ménages représentatif au niveau national.

¹⁰ International Crisis Group (ICG) est une ONG multinationale, à but non lucratif, dont la mission est de prévenir et résoudre les conflits meurtriers grâce à une analyse de la situation sur le terrain et des recommandations indépendantes, http://fr.wikipedia.org/wiki/International_Crisis_Group, consulté le 11 Février 2015.

confirme à travers les évolutions récentes de la gouvernance au Mali, où le Président est de plus en plus contraint par les pressions venant de la population, qui s'implique davantage sur les questions de mauvaise gouvernance. Cela a permis au bureau du vérificateur général de prendre au sérieux ses missions et de déceler récemment des irrégularités engagées dans des opérations du gouvernement.

Les enseignements tirés de cette crise nous confirment l'importance du rôle structurant de la gouvernance dans nos Etats. De ce fait, au regard de la pertinence des défis révélés par l'évaluation MAEP du Mali, nous sommes incités à croire que l'évaluation de la gouvernance est un élément clé de son amélioration. D'autant plus qu'à la lumière de la situation décrite au Mali, les populations demandaient une évaluation inclusive du passif de leurs gouvernants.

Nous pensons que c'est au prix de la prise en compte sérieuse et de l'institutionnalisation de l'évaluation de notre processus démocratique et de nos institutions que nous allons véritablement améliorer la gestion de nos Etats.

1.2.5 Problématique autour du MAEP et de la gouvernance au Mali

Le Mali, 10^e pays Africain à s'être soumis à l'évaluation du MAEP, a été l'un des exemples les plus cités d'une démocratie réussie en Afrique (Wing S, 2013). Dans sa dynamique de renforcement de la gouvernance démocratique, le Mali avait entrepris de grandes réformes durant les décennies 1990 et 2000, notamment : l'adhésion à la quasi-totalité des conventions et déclarations au plan universel et africain en matière de démocratie et de gouvernance politique ; la conception et la mise en œuvre de la décentralisation ; la mise en place des conditions nécessaires pour l'existence d'une société politique et civile dynamique et diversifiée. De plus, il a été l'un des rares et premiers pays francophones d'Afrique à adhérer au MAEP et à se soumettre à cet exercice, ce qui a été un véritable gage de sa volonté apparente d'améliorer sa gouvernance. Nonobstant son histoire politique récente paisible, les réformes majeures entreprises, et la volonté manifeste de ses dirigeants à y renforcer la gouvernance démocratique, le Mali s'est effondré en 2012 en entrant dans la plus grande et la plus protéiforme de ses crises. La force avec laquelle cette crise a balayé le pouvoir du Président Amadou Toumani Touré et l'effritement rapide des institutions maliennes puis du « Mali, bon élève de gouvernance démocratique » ont fait surgir beaucoup de questionnement sur la gouvernance de ce pays. Dès lors, de telles questions ne peuvent pas être posées, sans y inclure celles de l'évaluation de la gouvernance.

1.3 Proposition de recherche

1.3.1 Proposition de recherche

Les analyses du MAEP ont indexé de nombreuses errances de la gouvernance au Mali, et prédit qu'elles étaient catalyseurs potentiels de crise. Cet état de fait nous amène à nous demander pourquoi le Mali n'a pas pu éviter cette crise.

L'intérêt de notre analyse de la crise de la gouvernance malienne à partir du cadre du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs est de mieux comprendre la dichotomie qu'il y a eu entre la volonté manifestée par l'État malien d'améliorer sa gouvernance et la survenance de l'effritement de cette dernière. De plus, cette étude nous permettra de proposer des stratégies pour un meilleur suivi de la gouvernance au Mali, sur la base de ce processus évaluatif de renforcement de la gouvernance.

Au regard de ce qui précède, se pose donc la question de savoir :

Comment le Mali aurait pu éviter sa crise de 2012 par l'appropriation du MAEP ?

De cette question principale découlent les questions secondaires suivantes :

- Les recommandations du MAEP étaient-elles assez pertinentes pour permettre d'éviter la crise de 2012 au Mali ?
- Quelles sont les insuffisances de l'appropriation du MAEP par le Mali ?

A cet égard, **les hypothèses** que nous tenterons de vérifier dans cette étude sont :

1. Les recommandations du MAEP étaient pertinentes pour permettre au Mali d'éviter la crise.
2. Un certain nombre de facteurs tels que le manque de volonté politique, les difficultés de mise en œuvre des recommandations du MAEP expliquent qu'il n'a pu contribuer à éviter la crise malienne de 2012.

L'objectif principal de cette étude est de contribuer au renforcement de la gouvernance démocratique au Mali à travers l'action du MAEP.

Les **objectifs spécifiques** sont :

1. Analyser la pertinence des recommandations du MAEP pour éviter la crise malienne de 2012.
2. Identifier les insuffisances dans l'appropriation du MAEP par le Mali.
3. Proposer des stratégies d'amélioration de la mise en œuvre des recommandations du MAEP pour renforcer la gouvernance au Mali.

1.3.2 *Synthèses des données*

Pour répondre aux objectifs de notre recherche, nous utiliserons essentiellement des données sur les processus d'autoévaluation et d'évaluation du MAEP au Mali, puis certaines données visant à renforcer notre compréhension de la crise malienne.

D'autre part, nous utiliserons les données primaires provenant de nos entrevues, qui nous ont permis d'avoir accès à des données empiriques et à des informations cognitives essentielles à la compréhension du sujet abordé.

Toutefois, nous devons souligner que le caractère dynamique des sujets étudiés a joué sur la collecte des données, aussi des données essentielles à notre recherche n'ont pas pu être disponibles. Il faut

aussi rappeler qu'aucune recherche n'avait été faite sur le MAEP dans le sens où nous l'avons abordé, ce qui fait que nous n'avons pas eu accès à beaucoup de données pertinentes axées sur notre recherche.

1.4 Résultats attendus

A l'issue de ce travail, nous serons en mesure de proposer des stratégies pour une meilleure utilisation du MAEP dans la gouvernance démocratique au Mali. Pour ce faire, nous :

1. Analyserons la pertinence des recommandations du MAEP pour éviter la crise malienne de 2012;
2. Identifierons les insuffisances dans l'appropriation du MAEP par le Mali;
3. Proposerons des recommandations pour l'amélioration de la mise en œuvre des recommandations du MAEP afin de renforcer la gouvernance Malienne.

2. Revue de la littérature

Dans ce chapitre, nous traiterons de prime abord de la notion de gouvernance démocratique afin de la préciser dans le contexte de notre étude. Ensuite, nous approfondirons notre analyse en nous intéressant au concept d'évaluation, puis aux différentes méthodes d'analyse et d'évaluation de la gouvernance, pour enfin faire cas du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs. Tout le long de ce chapitre, nous établirons une corrélation entre ces différents concepts afin de consolider notre cadre d'analyse.

2.1 La gouvernance, un concept et ses applications

2.1.1 Origines et Évolution

Le thème de la gouvernance est à l'épicentre du développement de l'État et de ses organisations, tant publiques que privées. Il a suscité une grande production littéraire, qui tente de mieux définir et analyser ce concept que certains considèrent comme un « Mot valise » ou encore « Buzzword ». Alors, dans l'optique de mieux saisir le concept, la question fondamentale que nous devrions nous poser, est **qu'est-ce que la gouvernance ?**

Comme nous l'avons dit dans nos propos liminaires, le concept de gouvernance est pluriel, dû au fait qu'il est utilisé dans quasiment tous les domaines de nos sociétés modernes : gouvernance mondiale, gouvernance d'entreprise, gouvernance de la santé, gouvernance démocratique, pour ne citer que quelques exemples. Cependant, le concept de gouvernance démocratique dans le contexte africain est celui auquel nous faisons référence dans notre étude.

Mais auparavant, pour mieux comprendre le concept de gouvernance, il faut préciser que selon Corinne Huynh-Quan-Suu (non daté) et repris par Joumard (2009), il provient étymologiquement du terme grec

« Kubernan » signifiant diriger un navire, mais utiliser métaphoriquement par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes. Par la suite, il a donné naissance au terme latin de « Gubernare », puis fut utilisé en français comme l'équivalent de « gouvernement », art ou manière de gouverner. C'est à partir des années 1990 qu'il revient à la mode grâce à des intellectuelles, politistes, économistes et chercheurs. Par ailleurs, les institutions de Bretton Woods sont les principaux acteurs du regain d'intérêt pour ce terme avec pour connotation l'action ou la manière de gouverner, bien sûr avec pour dynamique la différenciation du terme « Gouvernance » d'avec l'institution gouvernementale et sa concentration sur la promotion d'un nouveau mode de gestion de l'action publique basé sur l'inclusion d'autres acteurs tels que la société civile. Suivant cette optique, elle peut être définie comme étant un « processus de mise en œuvre d'une action publique par des acteurs appartenant à des institutions différentes, aux agendas distincts et portés par un objectif commun accepté par tous » (Eboko F, 2013).

Selon Pierre & Peters (2000), la gouvernance appartiendrait à une vague de modernisation politique de l'État, cherchant à répondre à la complexité des affaires publiques par de nouvelles formes d'accès à la prise de décision. Ces auteurs précisent que c'est pour contourner la rigidité et l'inefficacité des modes traditionnels de la démocratie représentative qu'il fallut l'implantation d'un système d'application de politiques et de prise de décision combinant expertise et participation des différentes parties prenantes.

Nous partageons cette idée, car l'évolution de nos sociétés a refondé la manière de gérer les États, puis l'instantanéité de l'information et l'affaiblissement de la capacité de l'État à répondre aux demandes sociales croissantes provoquent constamment l'intervention de toutes les parties prenantes (États, Société civile, Entreprises, Citoyens) de la société à la gestion de la chose publique d'où l'exigence d'introduire de nouveaux procédés alternatifs de médiation entre ces acteurs.

Dans cette définition de Pierre & Peters (2000), nous distinguons bien que la gouvernance peut être définie comme un mode de gestion et d'intermédiations entre le gouvernement et la société et que, du fait qu'elle est en évolution, la construction de nouveaux mécanismes qui concourraient à la « forger » ne serait pas de trop. C'est ainsi, comme indiqué par Prud'homme J-F (2005, p.110), qu'en Amérique latine, il y a eu l'expérimentation de mécanisme de consultation sui generis inspirée par l'approche de la gouvernance qui tend à donner à la population une part de responsabilité dans l'élaboration du contenu et des priorités de certaines politiques les concernant. Prud'homme (2005) considère que le fort taux de participation dans ces processus consultatifs aurait pour effet de légitimer les institutions démocratiques.

Selon les institutions travaillant pour le développement, tels que le PNUD et la coopération française, la gouvernance démocratique est un mode de gestion reposant sur un contrat social comprenant les notions de légitimité, de participation directe, de transparence, d'équité et de responsabilisation. De manière plus spécifique, la coopération française, la définit comme un processus participatif de définition et de mise en œuvre des politiques publiques par différentes parties prenantes, qui n'ont pas les mêmes intérêts. Quant au PNUD (2002), il considère que ce n'est pas un système politique, mais « un ensemble de principes et de valeurs essentielles qui permettent aux pauvres de participer et

d'avoir une prise sur la situation, tout en étant à l'abri des agissements arbitraires et irresponsables de l'État, des multinationales et des autres forces à l'œuvre dans la société ».

À l'analyse de ces définitions et en les comparant avec celles d'autres institutions¹¹, nous pouvons en déduire que la gouvernance est un concept difficile à définir, mais que la majorité des études lui accordent trois dimensions : descriptive, analytique et normative. À ce sujet, François Xavier Merrien (1998) affirme que :

« Sur le plan analytique, le concept cherche à fournir une grille d'interprétation nouvelle du politique et des relations entre le politique institué et le non-politique. Du point de vue descriptif la notion prétend rendre compte des transformations réelles des modes de gouvernement. Normativement enfin, la théorie prétend que ces transformations sont positives et doivent être soutenue ».

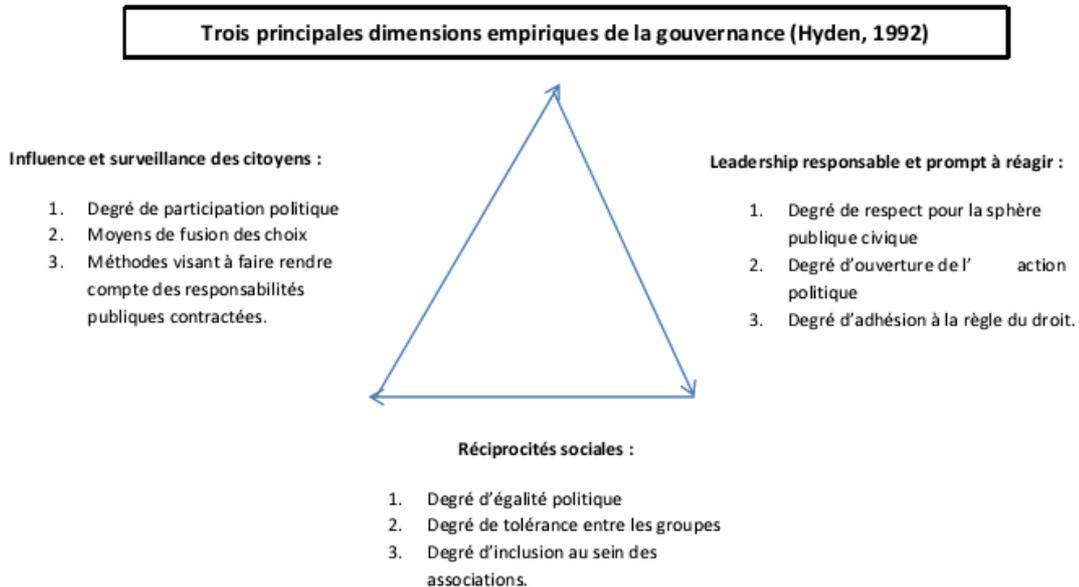
Ces définitions données plus haut nous permettent de percevoir l'acceptation de la gouvernance qui nous paraît la plus intéressante pour notre étude. Cependant, avant de la décliner, nous devons analyser la conception spécifique de la littérature sur la gouvernance africaine, afin de confirmer l'approche que nous voulons soutenir.

2.1.2 Conception de la littérature sur la Gouvernance africaine

L'une des premières réflexions en la matière se trouve théorisée par Hyden *et al.* (1992). Ils considèrent la gouvernance comme un mécanisme de réciprocités sociales basées sur une relation entre État et sociétés. Selon eux, cette réciprocité sert à légitimer l'action de l'État par une acceptation par les gouvernés d'un leadership responsable et prompt à réagir, puis aux gouvernés à exercer un contrôle (influence et surveillance) sur les gouvernants (Voir Fig.3). Les concepts clés de cette approche sont responsabilité, réciprocité, confiance et autorité.

¹¹ Notamment la Banque Mondiale qui la définit comme « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays », voir M Dansokho, B Gueye, M Samb : *Projet De Suivi De La Gouvernance En Afrique De L'ouest*, Sénégal, 2011, 203p

Figure 3: Trois principales dimensions empiriques de la gouvernance (Hyden, 1992)



Source : Adaptation de la source Hyden *et al.* (1992, p.21-22)

Hyden *et al.* ont ensuite analysés plusieurs ordres de régimes étatiques, dont entres autres, l'État libéral, l'État corporatiste et l'État communautaire dans lequel ils classent les Etats Africains, par conséquent c'est cet Etat qui nous intéresse, car il cadre le plus avec notre étude sur la gouvernance malienne. Selon eux, les crises sont plus fréquentes dans les États communautaires, car la réciprocité voulue par la gouvernance n'y est pas fonctionnelle, vu que « les structures gouvernementales sont trop lâches » et « la vie associative peu structurée ». Cet état de faits provoque une rupture de confiance, car il n'y a pas d'harmonie entre la demande des citoyens et l'offre de l'État, facteur essentiel à une bonne gouvernance. Par ailleurs, ils jugent que les crises de gouvernance dans ces États ne sont pas dues à la seule faiblesse de l'État, mais aussi à une faiblesse de la sphère publique civique.

L'ancien Président de la Guinée Bissau (Henrique Pereira Rosa, 2008) est du même avis, quand il postule que pour qu'il y ait une démocratisation de la gouvernance (garantie contre la faiblesse et l'échec de l'État), il faut que toutes les parties prenantes puissent jouer leurs rôles. Il base ce postulat sur le fait qu'en l'absence d'une citoyenneté active (du fait du manque d'intérêt par les citoyens, ou de son affaiblissement par le manque d'incitation par l'État), les politiques ne peuvent pas atteindre leurs objectifs, la corruption désorganise les « institutions publiques », le contrôle et l'évaluation des résultats des politiques ne se font pas. Ce qui constituerait un frein au développement.

Par ailleurs, H.P. Rosa (2008) pose des questions fondamentales quant à l'effectivité de la gouvernance démocratique en Afrique, à savoir *comment faire pour que les processus démocratiques africains ne soient pas seulement de façade, mais une gouvernance démocratique véritable qui puisse susciter le développement ?*

Qui doit veiller sur l'État africain pour que les réformes entreprises ne soient pas virtuelles?

À travers ces interrogations, nous pouvons nous rendre compte que l'un des défis probants de la gouvernance démocratique en Afrique est cette dichotomie entre l'espoir suscité par les réformes et le désespoir de la société lié à l'inefficacité de l'État dans la mise en œuvre des dites réformes. Justement, O. SY (2008) qualifie la gestion de l'action publique africaine d'être en déphasage, en crise, dû à la distance (dichotomie) entre les institutions et les communautés (entre États et société).

Face à cette situation, ne faudrait-il pas revigorer les échanges entre ces acteurs par des mécanismes nouveaux, qui par l'opportunité qu'ils offriraient pour renforcer la réciprocité entre États et sociétés permettraient d'accroître la confiance entre ces derniers (Bratton et Rothchild 1992, IDS 2010, World Bank 2011).

Pour donner des débuts de réponse à ces interrogations pertinentes, nous pensons que, cadrer la gouvernance par des mécanismes institutionnels d'évaluation permettrait de pallier cette dichotomie, donc de renforcer la confiance, la responsabilité, la réciprocité et l'autorité essentielle à la gouvernance démocratique.

De plus, cette évaluation faite de manière endogène (Sauquet M. & Vielajus M, 2008) permettrait la mise en place de politiques publiques conformes à nos réalités sociales, et nous sortirait de cette impasse qui fait que la gouvernance africaine dans sa forme actuelle est comme une chaussure qui n'est pas à la taille de celui qui la porte (Sy O., 2008).

Par ailleurs, il ressort de nos analyses de diverses interventions d'historiens et traditionalistes maliens (B. Sanankoua, R. Toe, M. Touré, 2015) que la plupart de nos crises de gouvernance en Afrique sont dues au manque d'appropriation des populations des moyens qu'ils ont pour influencer sur les modes de gestion de l'action publique. Ils soulignent que les dirigeants quant à eux insistent sur les aspects de la démocratie qui ont une logique exclusivement politicienne (politics) voir de « patrimonialisme »¹² et non une logique censée améliorer l'action publique par des politiques publiques (policies) justes, à ce sujet la recherche du CFS¹³ parle de « lack of elites incentives to create effective public authority » (IDS, 2010).

Pourtant la Banque Mondiale (2011) pense que c'est l'amélioration de l'offre et la bonne mise en œuvre de ces « policies » qui sont productrices de confiance et donc de légitimité (élément fondamental de la gouvernance).

¹² En référence au sens donné au Néo-patrimonialisme par J.F. MEDARD pour caractériser les liens de clientèle établis comme mode de gestion étatique en Afrique.

¹³ Le Center for the Future State entreprend des recherches dans les processus impliqués dans la construction d'une gouvernance plus efficace, responsable et adaptée dans les pays pauvres.

En parlant de la question de la confiance comme axe central de la gouvernance, il nous semble opportun de faire référence aux questions que l'Institut de Recherche sur la Gouvernance¹⁴ (IRG) pose comme suit :

Quels sont les éléments qui pourraient déterminer le niveau de confiance des citoyens en l'État ? Est-ce l'efficacité dans l'offre des services publics ? La transparence ? La pertinence des actions quant aux demandes et réalités sociales ? La fréquence des échanges entre États et sociétés et le niveau de la participation citoyenne ? Ensuite ils posent la question de savoir quels seraient les moyens de mesure de cette confiance. Quels en serait les indicateurs ? Puis comment restaurer cette confiance au cas où elle serait effritée ? Selon l'IRG, c'est en reformant ses moyens d'action et en renforçant la participation citoyenne que l'État serait apte à gagner en efficacité, en pertinence et en responsabilité, (IRG, 2007). Tel est leur apport, mais ils ne précisent pas à quelles réformes recourir.

Quant aux moyens de mesures adéquats de cette confiance, l'analyse des termes clés de ces questions indique comme réponse l'évaluation. D'ailleurs cette formule heureuse de Perret (2001) est assez éloquente pour renforcer notre point de vue :

« L'évaluation s'impose comme l'une des seules réponses possibles à un ensemble de défis qui appellent de nouvelles formes de légitimation des décisions... »

D'un autre côté, l'Alliance pour la Refondation de la Gouvernance en Afrique¹⁵ (ARGA) attire à notre attention que la gestion de l'action publique doit avoir constamment en mire la préoccupation de savoir si les actions menées sont en phase avec les bénéficiaires de cette action, si les moyens appliqués par les gestionnaires publics sont pertinents pour répondre aux demandes sociales. *Mais comment le savoir ?* Selon eux, il faudrait une refondation même de la gouvernance africaine, qui serait alors basée sur les « valeurs endogènes » aux sociétés africaines, et centrée sur les expériences des acteurs concernées... (ARGA, 2005a, 2007b). Cela aussi nous semble être un appel à l'évaluation endogène de l'action publique pour pouvoir juger de sa pertinence et des mesures correctrices à prendre pour l'améliorer.

Au regard de ce contour de la littérature, nous percevons la gouvernance comme une méthode de gestion de l'action publique basé sur une réciprocité (contrat social), entre Etat et société, dont la trajectoire est propre à chaque pays. En vue d'améliorer la gouvernance, il faut appuyer par la construction de « mécanisme sui generis » de participation et de consultation des différentes parties prenantes qui ensemble vont élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques légitimes. La légitimité de cette gouvernance doit se fonder sur une rétroaction entre la surveillance des citoyens et l'action de l'Etat.

¹⁴ L'IRG est un espace international de réflexion et de proposition sur la gouvernance publique.

¹⁵ L'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique contribue à l'élaboration d'une pensée africaine et d'un projet africain de gouvernance.

2.2 Analyse et évaluation de la Gouvernance

2.2.1 Notion d'évaluation

La définition la plus simple du mot évaluation est « le jugement de mérite ou de valeur ». Son origine française a un lien avec donner de la valeur à un *evaluand* (entité évaluée)¹⁶. De manière plus poussée, l'évaluation, qu'elle soit considérée comme un mot, une notion, un concept ou une discipline est un terme polysémique donc disposant de nombreux champs d'applications.

Dans l'objectif de la définir, la littérature fait remonter ses sources aux pratiques éducatives où elle a été et continue à être utilisée pour évaluer l'efficacité de l'enseignement. Ensuite, certains économistes vantant ses mérites pour soulager la pauvreté, ont proposé son expérimentation pour l'évaluation des politiques publiques et la réforme de celle-ci (Barbier, 2014).

Selon Ridde & Dagnenais (2009) « il s'agit d'une discipline dont les concepts et la pratique n'ont pas encore été codifiés de manière précise » (p.11).

Barbier (2014) la considère comme une démarche pratique et non scientifique, conduite par des consultants et des experts afin de rassembler des connaissances au sujet des résultats et des effets des interventions des acteurs publics. Elle est donc généralement définie par ses praticiens comme ayant pour objectifs d'apprécier l'efficacité d'une action ou une politique, en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre (Perret, 2001, p.3). Il la situe dans 3 grands ordres : scientifique, où elle joue un rôle dans la mesure des effets de l'intervention publique ; professionnelle, où elle joue le rôle d'une pratique utilisée par un corps de professionnels qui partagent des valeurs et des règles éthiques et méthodologiques ; institutionnelle, elle y constitue un ensemble de dispositifs et de règles procédurales, qui imposent l'utilisation de la connaissance sociale dans les procédures de décision et de management des services publics.

En outre, Barbier (*opt. cit*) considère qu'il y a quatre grands types d'activités qui sont sources d'informations à caractères évaluatifs, dont deux catégories d'évaluation : la recherche scientifique appliquée ; l'étude recherche caméraliste à l'intention de financeurs qui interviennent dans la commande et dans l'étude elle-même ; des opérations embrassant des actions larges, sous la coupole d'organisation plus ou moins autonome et formelle ; et in fine des évaluations destinées à des commanditaires uniques.

Au regard de la richesse de ces contributions, nous pouvons convenir de la polysémie de ce concept. Étant donné ce fait, pour mieux centrer notre analyse, nous allons d'abord retenir comme catégorie

¹⁶ Guba & Lincoln définissent l'entité évalué dans le processus d'évaluation comme étant l'*evaluand* (processus de description d'un evaluand et d'appréciation de son mérite et de sa valeur).

d'évaluation, les opérations embrassant des actions larges sous la coupole d'organisation plus ou moins autonome et formelle.

Mais encore, en guise de mieux clarifier le concept, nous nous concentrerons sur la perspective sur l'évaluation dite de quatrième génération, conçue par Guba & Lincoln (1989) et cité par A. Huebner (1999). Dans cette perspective, l'évaluation donne un processus constructiviste de négociation entre les parties prenantes, qui en théorie : 1. Vise à les aider à atteindre un consensus sur leurs réalités ou d'en reconnaître les divergences. 2. Est éducationnel, car elle offre l'opportunité aux parties prenantes d'intégrer les perspectives des autres aux leurs. 3. Habilitante, parce que le processus entier est établi sur une construction négociée de l'entité évaluée entre les parties prenantes. Inclure les points de vues et les opinions de toutes les parties prenantes dans ce processus est important, parce qu'en plus de contribuer à l'habilitation, cela aide à définir le contexte (Huebner A, 1999).

Cette conception de l'évaluation sur la base d'une construction de l'entité évaluée par les parties prenantes est habilitante du fait de son approche démocratique. De plus, le rôle de l'évaluateur n'y est plus celui d'un juge, mais celui de médiateur dû au fait qu'il facilite la délivrance des jugements, conclusions et recommandations des différentes parties prenantes. Dans ce sens, l'évaluation est faite plus dans le but d'une collaboration que d'un contrôle (Guba & Lincoln, 1989, P.260).

Par ailleurs, il faut souligner que cette approche a des ressemblances probantes avec les processus d'évaluation constructiviste, comme l'approche normative participative (Weiss & Greene, 1992), l'approche DICE (Development in context evaluation, Ostrom et al. 1995) et celle de la recherche phénoménologique comme décrite par Colaizzi¹⁷ (1978).

Eu égard à cela, nous nous rendons compte que le concept d'évaluation est englobant de plusieurs définitions et approches. De plus, il est d'une grande complexité, car appliqué à de nombreux domaines. Néanmoins, nous l'appréhendons dans le sens d'un processus d'évaluation constructiviste impliquant une certaine interaction entre ses parties prenantes et menées sous la coupole d'une organisation.

2.2.2 Les différentes méthodes d'évaluation de la gouvernance

Conformément aux évolutions dans la gestion de l'action publique présentée dans notre recherche, la nouvelle décennie 2000 a vu croître l'intérêt pour les questions de gouvernance et la mise en emphase de l'évaluation des systèmes de gouvernance. La mesure de la qualité de la gouvernance intéresse non seulement les partenaires au développement, mais aussi les décideurs publics et la société civile. L'une des causes de cet intérêt accru a été l'aspiration de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), spécifiquement la réduction de la pauvreté et des inégalités (PNUD, 2011), mais aussi de pallier aux problèmes d'inefficacité de l'action publique et de crise de l'État.

¹⁷A, HUEBNER, *ibid.*

Selon le PNUD (2009), l'évaluation de la gouvernance est indispensable pour déceler les lacunes de gouvernance et proposer des mesures idoines pour les corriger. Il caractérise les objectifs visés par ces évaluations de la gouvernance à travers les éléments suivants (PNUD, 2009) :

- Faire le point sur le contexte politique et économique élargi de la gouvernance
- Identifier les lacunes de la gouvernance en matière de démocratie, de sorte à définir un agenda pour la réforme y afférente
- Comprendre les facteurs et les agents de la réforme des politiques
- Fournir aux gouvernements des outils permettant une démocratisation plus poussée
- Fournir un outil pour les besoins de la sensibilisation et de l'engagement civique
- Évaluer l'efficacité d'un programme ou d'une politique spécifiques
- Fournir aux donateurs un instrument spécifiquement destiné à l'allocation de l'aide fondée sur les performances en matière de gouvernance.

Nous percevons dans cette approche du PNUD que l'évaluation sert non seulement à orienter les réformes et juger des progrès accomplis, mais aussi de conditionnalité pour que les pays puissent accéder à l'aide au développement.

Toutefois, nous pouvons ne pas être d'accord avec cette caractéristique des évaluations qui induisent les réformes de manière exogène, mais nous adhérons au point de vue de Varone & Jacob (2004) qui souligne que cette forme d'évaluation constitue un facteur qui induit un réflexe d'évaluation dans un pays qui n'a pas cette habitude.

Ainsi, l'évaluation de la gouvernance est utilisée par diverses institutions de coopération internationale, l'OCDE (2008a, 2010b) confirme qu'à peu près 18 bailleurs de fonds, notamment la Banque africaine de Développement (BAD), la Banque Mondiale (BM, World Bank), le Fonds Monétaire International (FMI), l'Union européenne (UE) et le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP), sur lequel portera notre étude, utilisent 30 outils pour évaluer la gouvernance, avec pour objectifs ceux que nous avons cités par rapport au PNUD.

De plus, cette forme d'évaluation est de plus en plus utilisée par des organismes tels que le Forum Économique Mondial, l'Afro baromètre, la Fondation Mo Ibrahim (IIAG), Transparency International, le Centre d'Études et de Recherches sur le Développement (CERDI), l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance électorale (International IDEA), la Freedom House, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA)¹⁸. La plupart de ces organisations l'utilisent afin de produire des rapports et des indicateurs qui servent à connaître l'état de la gouvernance dans un pays donné et pour attirer l'attention des divers acteurs sur la qualité de la gouvernance dudit pays (PNUD, 2009).

¹⁸ Voir annexe 2 pour la conception de quelques-unes de ces organisations sur la gouvernance.

Cependant, le PNUD (2009) relève un certain nombre de défis en matière d'évaluation de la gouvernance : le manque de transparence en cas de non-inclusion des différentes parties prenantes au processus d'évaluation ; le caractère exogène des évaluations et des politiques de réformes qui constitue un poids pour les gouvernements et les populations (voir ajustement structurel); le caractère de garantie d'accès à l'aide extérieure qu'ont ces évaluations ; les conclusions inappropriées et la non-appropriation; puis certaines réalités spécifiques que les évaluations ne saisissent pas. Il faut aussi rajouter à ces défis ceux qui sont spécifiques aux indicateurs. A ce sujet, le PNUD (2007) souligne les manquements des outils utilisés par les bailleurs, par exemple il considère que les indicateurs de gouvernance classiques ne donnent ni « les processus d'amélioration » ni les mesures opérationnelles pour une meilleure performance en matière de gouvernance¹⁹. C. Oman (2007) confirme cela en faisant état des biais de certains indicateurs dus à la perte de précision découlant de l'agrégation des données qui visent à simplifier des réalités de gouvernance qui sont pourtant très complexes²⁰.

J. Bossuyt (2008) souligne une autre dimension de ces défis relatifs aux évaluations de la gouvernance. Selon lui, les diagnostics qui sont posés pour connaître les raisons des lacunes de gouvernance dans un pays, ne sont pas tous bien approfondis. De plus il explique qu'il est aussi difficile d'avoir le soutien politique nécessaire pour la mise en place des réformes à même d'améliorer la qualité de la gouvernance. Il poursuit sur le fait que de la panoplie d'outils d'analyse de la gouvernance, peu vont au-delà du « visible », car ils n'intègrent pas les « facteurs politiques » qui pourtant sont au cœur de la gouvernance et constituent selon Jacob (2007) le premier obstacle au développement d'une culture de l'évaluation.

Mais au-delà des défis relevés plus haut, les évaluations de la gouvernance sont des outils de diagnostic essentiel pour corriger les insuffisances en matière de gouvernance (PNUD, 2009).

Ainsi, le PNUD (2009) classe ces évaluations de la gouvernance comme étant de trois sortes :

➤ **Les évaluations externes :**

Elle se trouve être la modalité d'évaluation la plus fréquente, dû à l'intérêt que les partenaires au développement lui portent. Il faut préciser que cet intérêt est normal du point de vue de ces organisations, car elle leur permet de déployer leurs agendas. Par contre les défis que nous avons relevés quant à l'évaluation de la gouvernance s'appliquent bien à ce type d'évaluations, à savoir le manque d'appropriation des parties prenantes, l'inefficacité des réformes, qui découle de ces évaluations, à résoudre les problèmes de développement. La banque mondiale dit à ce sujet qu'il faudrait penser à avoir une approche différente concernant les pays en développement, c'est-à-dire ne pas vouloir y implanter des modèles préconçus, mais aller de plus en plus vers des « country led development strategies » de gouvernance (World Bank, 2008).

➤ **Evaluation menés par le pays :**

¹⁹ Centre de Gouvernance d'Oslo (2007)

²⁰ Charles OMAN. Senior Economiste de l'OCDE à Paris. (2007). OCDE à Issy-les-Moulineaux.

Les évaluations de ce genre sont censées être menées par les pays selon leurs propres initiatives. L'avantage de cette approche se trouve dans l'opportunité qu'elle offre au pays de faire leurs évaluations sur la base des compétences locales, ce qui concourt à un renforcement de ce capital local et dans le cas où elle est bien menée, elle permet d'avoir une vision véritable sur l'état de la gouvernance du pays. En outre, le PNUD attire à notre attention que cette méthode n'est utilisée de manière effective que par des pays qui sont soucieux de « l'examen éclairé de leurs processus de gouvernance nationale ». Nous pensons que dans une optique où les pays sont à l'affût de financements extérieurs, ces évaluations pourraient être biaisées.

➤ **Evaluation par les pairs :**

Dans cette conception d'évaluation de la gouvernance, les performances et les pratiques d'un État sont évaluées par d'autres États sur des critères révélateurs de l'état de la gouvernance. Le pays se faisant évaluer procède d'abord à une autoévaluation, ensuite il se fait évaluer par ses pairs. La méthode est « non coercitive » et l'évaluation est faite de manière participative de sorte à inclure diverses parties prenantes. Il existe plusieurs variantes de cette forme d'évaluations dont nous expliciterons les principales, car nous pensons que cette méthode est la plus complète en matière d'évaluations de la gouvernance et notre étude porte sur ce type d'évaluations.

Selon le PNUD, les trois principales initiatives d'évaluations par les pairs sont :

- Les évaluations par les pairs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :

L'OCDE exerce cette forme d'évaluation depuis sa création, elle lui permet d'évaluer ses membres sur des thèmes spécifiques allant de l'économie, au social et au politique. Les résultats de ces évaluations servent à comparer les pays et à leur fournir une base de données d'expériences, dont ils pourraient s'inspirer. Selon K. Busia (2010), dans le cas de l'Afrique, inclure ce caractère comparatif aux évaluations pourrait rendre certains États réticents.

- L'évaluation par les pairs de l'Union européenne (UE) :

Elle permet à l'UE de juger (avant l'adhésion et pendant) du niveau d'adaptation et d'avancement de ses États membres aux critères de Copenhague, notamment la stabilité des institutions ; les performances économiques ; puis l'adaptation à ses politiques économiques et monétaires.

- Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) :

Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs constitue une spécificité Africaine en matière d'évaluations de la gouvernance. En effet, malgré les similarités qu'il a avec les autres systèmes d'évaluations par les pairs, il est un « mécanisme sui generis » dont nous allons approfondir l'étude, dans la partie qui suit, pour les raisons de notre recherche.

2.2.3 *Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*

❖ Le MAEP comme outil d'évaluation et de renforcement de la gouvernance démocratique

Le MAEP est un outil singulier de mesure de la gouvernance africaine. Il a pour objectifs d'encourager l'adoption de politiques, de normes et pratiques, grâce au partage d'expériences et au renforcement des meilleures pratiques et des acquis en matière de gouvernance, en vue de promouvoir la stabilité politique, la croissance économique, le développement durable et l'intégration économique africaine (CEA, 2011).

De surcroît, Il offre un cadre de gouvernance permettant aux pouvoirs publics, secteurs privés, et acteurs civils de faire une évaluation de leurs pratiques de gestions, en relever les dysfonctionnements, et définir ensemble la mise en place de cadres ou de stratégies pour l'amélioration de la gouvernance (CEA, 2011).

Par ailleurs, dans cet exercice, l'État qui se fait évaluer est engagé dans un processus flexible, mené sur une base de confiance mutuelle et de partage des mêmes valeurs, non pas pour résoudre les différends entre lui et ses pairs, mais pour servir de mécanisme de régulation, de dialogue ouvert qui vise à clarifier les positions et à apporter un changement positif dans la gouvernance.

De manière spécifique, le MAEP combine les approches d'évaluations menées par le pays (à travers une autoévaluation) et d'évaluations par les pairs, grâce à son architecture institutionnelle conçu en plusieurs étages (Mukamunana R, 2010) :

Au niveau continental, se trouve le Forum du MAEP qui est constitué des Chef d'Etats des pays membres ; le Panel du MAEP, constitué par d'éminents africains qui se sont distingués en matière de gouvernance (ce panel supervise les évaluations et garantit l'indépendance du mécanisme), il se réunit au moins 6 fois par an ; le Secrétariat continental qui coordonne les activités du mécanisme ; les partenaires stratégiques constitués de la BAD, du CEA et du PNUD.

Au niveau national, il y a le Point focal national, qui est chargé de faire la liaison entre le pays évalué et le Secrétariat continental ; la Commission Nationale de Gouvernance²¹ constitué de divers acteurs de l'Etat, de la société civile et du secteur privé ; et les instituts techniques qui analysent les données collectées auprès des populations²².

²¹ Elle a pour rôle de surveiller la recherche et les consultations pour le processus d'autoévaluation, la rédaction du rapport national d'autoévaluation et du plan d'action national, qui seront soumis à la contre évaluation de l'équipe d'évaluation du MAEP (constitué d'experts internationaux, dont les partenaires stratégiques, sous la supervision d'un membre du Panel du MAEP)

²² Le « Protocole d'accord sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs » entend par populations: les syndicats, les groupes de femmes, les jeunes, la société civile, le secteur privé, les communautés rurales et les associations professionnelles.

❖ Le MAEP comme mécanisme de gouvernance démocratique :

Au regard de la littérature, nous pouvons remarquer que selon Herbert et Gruzd (2008), le MAEP représente l'une des initiatives les plus innovatrices prises par l'Afrique dans son processus d'amélioration de la gouvernance.

En effet le mécanisme permet d'avoir une « approche participative » de la gouvernance, donc il donne un pouvoir de négociation et de gestion aux groupes sociaux et redéfinit leur rôle et leur capacité dans la société. De plus, le processus qu'il implémente constitue un cadre légal adapté et accessible à toutes les franges de la société. Nous pouvons nous référer aux propos de G. Courade (2001) pour dire que ce genre de cadre encourage une gouvernance « politiquement correcte » et promeut le contrôle du pouvoir par les populations.

La Commission économique pour l'Afrique (CEA, 2011) quant à elle, donne raison à ces auteurs, dans ses réflexions, en disant que le MAEP est effectivement une pensée novatrice de l'Afrique sur la gouvernance, qui redéfinit un contrat social africain, en revigorant et en renforçant le dialogue entre Etats et Sociétés.

En outre, si l'on raisonne comme certains auteurs (Stultz, 2007), nous pourrions dire qu'il pourrait être la solution à tous les maux de l'Afrique. Il souligne que le MAEP est une réponse possible au dilemme Africain de pauvreté, de stagnation économique, d'exploitation, d'instabilité politique et de marginalisation. Selon lui, il contribuerait à redéfinir la position de l'Afrique dans le monde et vis-à-vis des pays développés.

❖ Question de la mise en œuvre du MAEP :

Malgré la concordance de la plupart des auteurs sur l'opportunité qu'offre le MAEP, il est opportun de questionner le véritable impact de sa phase opérationnelle, que constitue la mise en œuvre des recommandations à travers les Plans d'action nationaux.

Selon Adotey (2010), la question cruciale à laquelle il faut répondre, est celle de cette mise en œuvre, il considère que la réponse à cette question constituerait une véritable avancée pour ce processus d'évaluation intra-africain. À propos de cette question, il faut rappeler qu'un flou existe autour de la mise en œuvre et que cette phase qui devrait permettre au mécanisme de se matérialiser et de permettre aux acteurs de constater l'impact réel de leur apport n'est pas encore maîtrisée.

Aggad (2008), met l'accent sur le fait que vu l'importance des plans d'actions, le Secrétariat du MAEP devrait s'assurer que les pays reçoivent plus d'indications par rapport à sa mise en œuvre. Herbert & Gruzd (2008) eux font ressortir qu'il y a un écart entre les recommandations faites par le Panel et les

Plans d'action finaux, dû aux recommandations retenues par les pays, qui ont le droit de les accepter ou non²³.

Cela révèle, selon nous, deux choses. De prime abord il est laissé une certaine latitude aux pays de s'approprier la mise en œuvre du plan d'action. Ensuite, la question de volonté politique quant à l'opérationnalisation des conclusions de ce mécanisme (qui découlent pourtant d'un processus d'évaluation endogène) s'affirme.

Pour Adotey (2010), c'est le fait de considérer la phase d'évaluation par les pairs -c'est-à-dire le sommet des chefs d'État autour du Rapport National d'évaluation et du Plan d'action - comme la phase finale du processus, qui provoque un désintérêt pour l'implémentation du Plan d'action. D'autres auteurs ont tout comme lui ouvert le débat sur cette question de la mise en œuvre des recommandations du MAEP.

C'est en nous plaçant dans la même optique qu'eux que nous aimerions centrer notre recherche sur les solutions qui concouraient à la réussite du MAEP, qui serait alors un plan concret de réforme pour le développement endogène de l'Afrique.

En conséquence, c'est dans le sens de la perspective soutenue par Herbert et Gruzd (2008), qui voient en ce mécanisme une opportunité qui catalyse les réformes positives pour aller vers un développement endogène de l'Afrique que nous voulons contribuer à affiner les recherches sur l'impact du MAEP.

2.3 Cadre conceptuel et théorique

Cette étude de la gouvernance malienne à partir du cadre du Mécanisme Africain d'évaluation par les Pairs a un intérêt particulier. La revue de la littérature, nous démontrant que le MAEP est un processus d'évaluation inclusif qui pose un diagnostic profond sur la gouvernance d'un pays ; nous voulons déterminer le niveau d'appropriation de ce mécanisme au Mali, puis établir une relation entre ce facteur et la crise de gouvernance malienne. En outre, en évaluant l'appropriation du MAEP sur les critères liés à la crise de gouvernance au Mali, nous allons d'une part dégager les faiblesses qui sont inhérentes à l'Etat malien en matière d'amélioration de sa gouvernance; d'autre part nous allons déterminer les limites du MAEP. Ce fil conducteur nous permettra d'ouvrir des pistes de réflexion pour l'amélioration future de la gouvernance malienne et celles de l'opérationnalisation du Plan d'action du MAEP.

2.3.1 Définition des concepts clés

- Evaluation par les pairs

L'évaluation par les pairs est une méthode utilisée dans beaucoup de domaines où des personnes ayant des compétences similaires se joignent pour examiner et faire des propositions visant

²³ Aggad (2008) fait référence au cas de l'Afrique du Sud et du Rwanda dans lesquels cas, sur les 182 recommandations émises, 60 % ont été retenues (Afrique du Sud). Pour le Rwanda, à peu près 90 % des recommandations n'ont pas été incluses.

l'amélioration du sujet en question. Nous voulons plus précisément nous intéresser à l'évaluation au niveau des Etats qui consiste en l'examen des performances et des pratiques d'un Etat par ses pairs dans un domaine particulier, en vue de l'aider à améliorer ses politiques, adopter de bonnes pratiques et se conformer à des standards et principes établies. Cette technique, particulièrement utilisée par l'OCDE à travers sa méthode ouverte de coordination²⁴, est utilisée depuis quelques années sous une forme particulière en Afrique en tant que Mécanisme Africain d'Evaluation par les pairs.

- Mécanisme Africain d'évaluation par les pairs

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, est un outil singulier de mesure de la gouvernance Africaine. Il a pour objectifs d'encourager l'adoption de politiques, normes et pratiques en vue de promouvoir la stabilité politique, une croissance économique élevée, un développement durable et une intégration économique Africaine accélérée grâce au partage d'expériences et au renforcement des meilleures pratiques et des acquis.

Il offre un cadre de gouvernance permettant aux pouvoirs publics, secteurs privés, acteurs civils de faire une évaluation des pratiques de gestions, des dysfonctionnements et de définir ensemble la mise en place de cadres ou de stratégies pour leur amélioration (CEA, 2011).

En définitive, nous retenons que le Mécanisme Africain d'Evaluation par les pairs est un « mécanisme sui generis » de construction d'une meilleure gouvernance sur la base d'un processus d'évaluation constructif et participatif, incluant toutes les parties prenantes du pays évalué et mené sous la coupole des instances du MAEP.

- Gouvernance

La gouvernance est un concept polysémique dont les sources étymologiques remontent au terme grec « kubernan » puis latin « gubernare » signifiant « diriger un navire ».

Il est revenu à la mode récemment dans des domaines aussi diversifiés que la politique, la finance d'entreprise et le monde du développement.

A titre illustratif, il est défini par la Banque Mondiale comme étant la « manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales », Hyden (1992) la définit comme la gestion des institutions de l'Etat de manière à accroître la légitimité de la sphère publique.

Au regard de cette polysémie, la définition que nous retenons de la gouvernance est qu'elle est la gestion de l'action publique sur une base de réciprocité (contrat social) entre Etats et société. Ce contrat social est appuyé sur la participation et la consultation des différentes parties prenantes qui ensemble vont élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques dont la légitimité doit se fonder sur une rétroaction entre la surveillance des citoyens et l'action de l'Etat.

²⁴ Dont il convient de rappeler les objectifs : identifier et définir en commun des objectifs à atteindre ; définir des instruments de mesure en commun ; faire une comparaison des performances des membres et échanger les meilleures pratiques.

2.3.2 *Cadre théorique*

Afin de vérifier nos hypothèses, nous allons travailler avec un système de variables et d'indicateurs qui nous permettront de mieux mesurer les informations qui contribueraient à l'atteinte de nos objectifs.

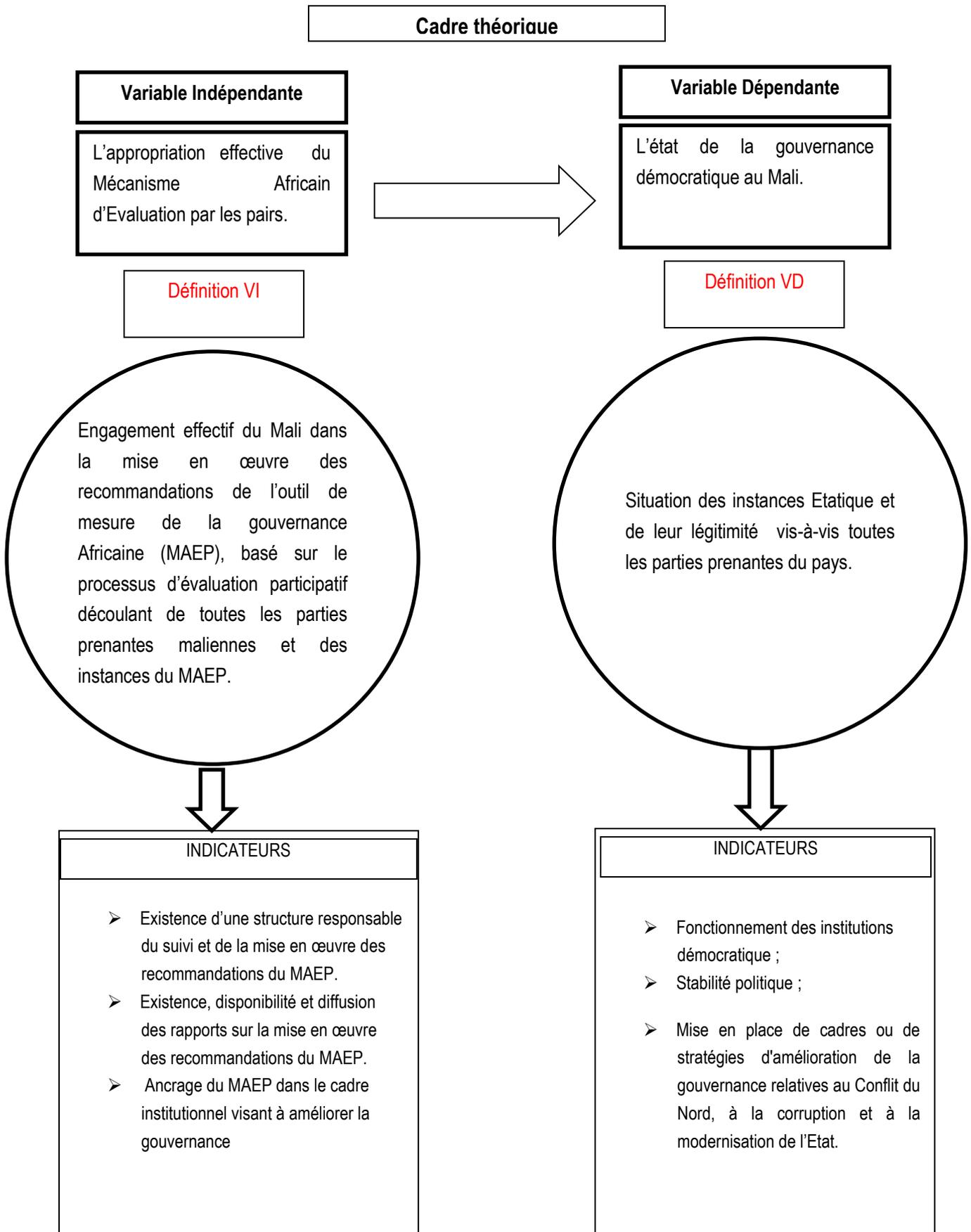
En effet, nous avons décidé de retenir comme variable indépendante « l'appropriation effective du Mécanisme Africain d'Evaluation par les pairs » que nous voulons vérifier à travers les indicateurs suivants :

- Existence d'une structure responsable du suivi et de la mise en œuvre des recommandations du MAEP;
- Existence, disponibilité et diffusion des rapports sur la mise en œuvre des recommandations du MAEP ;
- Ancrage du MAEP dans le cadre institutionnel visant à améliorer la gouvernance
- Etat de la diffusion, et de la vulgarisation du MAEP :
 - L'état de connaissance et d'appropriation du MAEP au niveau des différentes franges de la société (pouvoirs publics, secteur privé, acteurs civils)

La variable dépendante, quant à elle, serait « L'état de la gouvernance démocratique au Mali », nous voulons la vérifier à travers les indicateurs suivants :

- Fonctionnement des institutions ;
 - Un fonctionnement adéquat des institutions, où chacune d'elle joue le rôle qui lui est dévolu par la constitution et respecte les règles de séparation des pouvoirs.
- Stabilité politique ;
 - Un climat socio-politique apaisé, empreint d'une absence de trouble, où les libertés sont respectées.
- Mise en place de cadres ou de stratégies d'amélioration de la gouvernance relatifs au Conflit du Nord, à la corruption et à la modernisation de l'Etat.
 - Stratégie nationale de gouvernance prenant en compte les conclusions des divers accords sur la résolution du conflit du nord, celles des états généraux sur la corruption, et la modernisation de l'Etat.

Figure 4 : Récapitulatif du cadre théorique et du cadre opératoire



3. Le Cadre méthodologique.

Dans ce chapitre, nous allons expliciter la démarche, les sources de collecte des données, les méthodes d'analyse, l'apport du stage, ainsi que les limites et les difficultés de notre recherche.

3.1 Démarche de la recherche

Notre approche méthodologique est essentiellement qualitative et a fait appel à ces différentes méthodes d'investigations : les entretiens, la revue documentaire et l'observation.

3.1.1 L'approche qualitative.

Selon Fortin, M-F (2010, p30-31) la recherche qualitative permet d'appréhender le sens du phénomène étudié en se basant sur le sens que les parties prenantes en donnent. Les méthodes par lesquelles le chercheur procède dans cette approche sont l'échantillonnage, la collecte des données, l'analyse et l'interprétation. Selon Fortin, M-F (*opt cit*) c'est en usant d'un raisonnement inductif que le chercheur acquiert une compréhension du sujet qu'il étudie. Cette approche lui sert à mettre en relief le sens que le phénomène étudié a pour les parties prenantes, il s'agit pour le chercheur de : s'enquérir de l'expérience des personnes qui ont vécu le phénomène ; faire une étude des documents écrits et/ou audiovisuels en rapport avec le sujet étudié. Le chercheur fait sa collecte de données à travers l'entretien non structuré, l'observation, les documents imprimés et les notes de terrain (Fortin M-F, *opt cit*).

Nous avons privilégié cette approche telle que présentée par Fortin car nous avons jugé qu'elle était la mieux indiquée pour notre recherche. Dans le cadre de cette étude, nous avons donc spécifiquement procédé à des entretiens non structurés, une revue documentaire et médiatique relative aux évaluations du MAEP et à la crise malienne.

De ce fait, nous avons réalisé ces entretiens avec diverses personnes ressources, dont certaines du premier panel du MAEP, puis avec les membres de la Commission Nationale de Gouvernance du MAEP au Mali et des personnes ressources qui ont été partie prenante au processus d'évaluation du Mali.

Nous avons aussi mené des recherches dans différentes bibliothèques physiques et virtuelles (sur internet).

Notre recherche documentaire nous a permis essentiellement d'avoir des données sur les processus d'autoévaluation et d'évaluation MAEP au Mali, et de mieux comprendre la crise malienne.

Les entretiens nous ont permis d'avoir accès à des données empiriques et à des informations cognitives essentielles à la compréhension du sujet abordé.

Toutefois, nous devons souligner que le caractère dynamique des sujets étudiés a joué sur la collecte des données, aussi des données essentielles à notre recherche n'ont pas pu être disponibles. Il faut aussi rappeler qu'aucune recherche n'avait été faite sur le MAEP dans le sens où nous l'avons abordé,

ce qui fait que nous n'avions pas eu accès à des données pertinentes axées sur notre prisme de recherche.

3.1.2 *L'étude de terrain*

Pour notre étude de terrain, nous avons procédé à des visites et à des entretiens à l'Institut Africain pour la Gouvernance (IAG, Sénégal) qui s'occupe des recherches sur la gouvernance africaine et mène des recherches sur le MAEP ; ensuite nous avons poursuivi nos recherches à la Commission Nationale de Gouvernance du Mécanisme Africain d'Évaluation par les pairs (MAEP) au Mali. Ces visites nous ont permis d'apprécier les perceptions des différents acteurs sur le processus d'évaluation du MAEP au Mali et ses implications par rapport à la crise malienne.

3.1.3 *Echantillon d'étude*

Selon Fortin, M-F (2010, p 56) les participants à une étude qualitative sont choisis par rapport à l'intérêt que leur participation peut avoir pour le phénomène étudié. Elle définit l'échantillon comme le sous-groupe de référence qui permet au chercheur de mieux comprendre le phénomène à travers leurs expériences (Fortin. M-F, 2010, p 49-50).

Pour des raisons d'accessibilité et de moyens limités, nous avons ciblé une portion cible et procédé à un échantillonnage par choix raisonné (ou intentionnel)²⁵. Les critères d'inclusions que nous avons définis étaient : la participation à au moins une évaluation de la gouvernance ; la participation à une évaluation faite par le MAEP²⁶; l'expertise sur les questions de gouvernance démocratique et spécifiquement le MAEP.

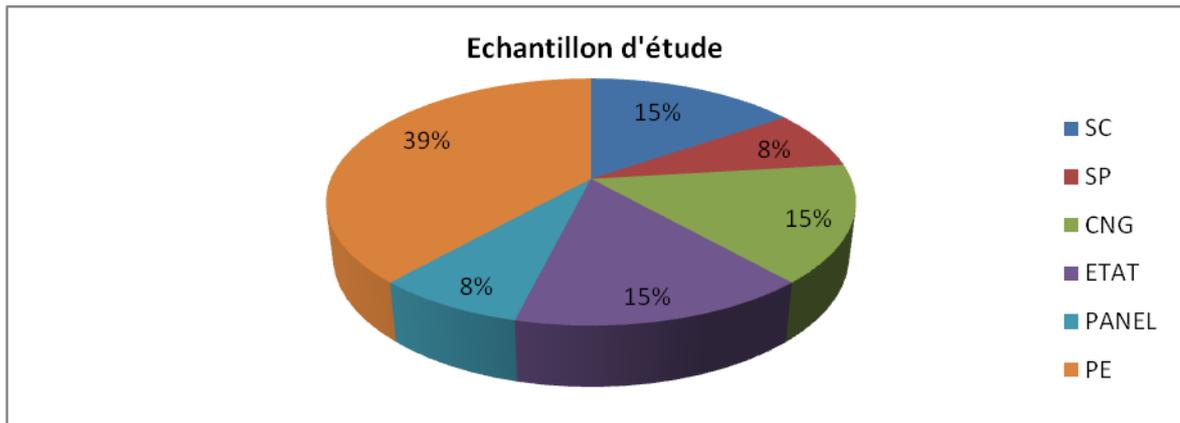
Cet échantillonnage (voir graphique. 1) nous a permis de mener des entrevues non structurées avec cinq (5) Professeurs et experts (PE) qui ont une connaissance approfondie du Mali, et ont participé au processus d'évaluation MAEP du Mali ; une (1) personne ressource qui a été membre du premier Panel du MAEP (PANEL) ; puis nous avons procédé à d'autres entrevues avec deux (2) membres de la société civile malienne (SC); un (1) membre du secteur privé malien (SP) ; deux (2) employées de l'État malien (ETAT) ; et deux (2) membres de la Commission Nationale de Gouvernance du MAEP au Mali (CNG). Il faut rappeler que chacune de ces personnes ont eu un rôle prépondérant dans le processus d'évaluation du MAEP au Mali et sont des personnes bien au fait du système de gouvernance du Mali²⁷.

²⁵ L'échantillonnage « non probabiliste » par choix raisonné ou intentionnel, consiste à choisir les éléments cibles sur la base de critères précis qui déterminent leurs représentativités par rapport au sujet étudié. Voir Fortin, M-F (2010, p235)

²⁶ Les personnes qui ont participé à l'évaluation du Mali ont été privilégiées.

²⁷ Par soucis de conformité aux principes éthiques relatifs à toutes les disciplines de la recherche et ayant trait au respect des personnes, de la vie privée, et à la confidentialité, nous sommes tenues de ne pas donner plus d'informations sur les participants.

Graphique 1: Échantillon d'étude



3.1.4 La collecte des données

Dans l'approche qualitative, la collecte des données est faite avec des entretiens non structurés, des extraits de documents ou d'enregistrements (Fortin. M-F, 2010, p57). Conformément à cela, nous avons effectué la collecte de nos données grâce aux entrevues semi-dirigées, une revue documentaire. Cependant, l'observation lors de notre stage et de nos différentes visites nous a permis d'obtenir des données qualitatives qui nous ont servis pour cette étude.

➤ Entrevue semi-dirigée

L'entrevue semi-dirigée est une interaction verbale entre le chercheur et les parties prenantes. Cet échange est animé par le chercheur en fonction des thèmes qui concernent son étude et ne limite pas les questions du chercheur à des questions précises (Fortin. M-F, 2010 p598). Ce type d'entrevue permet au chercheur d'avoir accès à des informations qualitatives auxquelles il n'aurait pu avoir accès autrement.

Nous avons privilégié cet outil en vue de bien mener notre étude. Pour ce faire, nous avons élaboré une grille d'entrevues (voir Annexe 3) : nous avons amélioré cette grille de manière continue et nous l'avons adapté aux différentes personnes interviewées en fonction de leurs expériences. Les thèmes que nous avons abordés ont été recensés dans les écrits que nous avons lus sur le MAEP, et sur la crise malienne. Ces thèmes étaient comme suit : 1) Gouvernance démocratique et MAEP ; 2) Évaluation de la gouvernance ; 3) leurs perceptions sur la crise malienne et les perspectives de sortie de crise ; 4) Le MAEP et la crise malienne. Il faut préciser que nous avons enregistré nos entrevues grâce à un enregistreur et les entrevues effectuées ont duré de 60 à 120 minutes.

➤ Revue documentaire

Dans le cadre de notre revue documentaire, nous avons procédé à l'étude de données trouvées dans diverses sources maliennes et africaine sur la gouvernance, le MAEP et la crise malienne.

Notamment dans les rapports suivants : rapports d'autoévaluation (2008) et d'évaluation (2009) MAEP du Mali ; de l'Alliance pour la Refondation de la Gouvernance en Afrique (ARGA) ; les rapports du PNUD sur la gouvernance ; les analyses de gouvernance d'Afro baromètre ; celle de la Fondation Mo Ibrahim ; de la Banque Mondiale et du CEPIA ; de la Banque Africaine de Développement ; de l'Institute of Development Studies ; de la Commission Economique pour l'Afrique ; de l'Institut Africain pour la Gouvernance ; de nombreuses agences de coopération qui travaillent au Mali sur les questions de gouvernance (tel que Friedrich-Ebert Stiftung-Mali²⁸ ; Hanns-Seidel Stiftung-Mali²⁹) ; de l'Institut pour la Recherche en Gouvernance (IRG) ; aussi de livres sur la gouvernance.

Pour accéder à ces documents, nous avons utilisé les bibliothèques virtuelles telles que cairn.info ; revues gouvernance. Puis les bibliothèques de l'Université Senghor d'Alexandrie, de l'Institut Africain pour le Développement Economique et la Planification (IDEP), de l'Institut Africain pour la Gouvernance (IAG).

Nous avons également procédé au visionnage de plusieurs documentaires audiovisuels sur le sujet abordé tels que: *10ème Anniversaire du MAEP* (CEA, 2014) ; *Crisis in Mali, Causes and options* (United States Institute of Peace, 2012).

➤ L'observation

L'observation est considérée comme une méthode essentielle de collecte de données. De ce fait, tout le long de notre étude de terrain, nous avons observé les parties prenantes à nos entrevues, mais aussi la structure et les employés de la Commission Nationale de Gouvernance du MAEP au Mali. De plus nous nous sommes rendus à une conférence internationale du MAEP à Dakar où nous avons procédé de la même manière. Ces observations nous ont permis de faire des notes de terrains qui constituent une synthèse de données qualitatives que nous n'aurions pas pu avoir autrement. Ainsi, de ces visites de terrains, nous avons pu formuler des questions telles que : Quel a été le rôle que la Commission Nationale (CNG) du MAEP à jouer dans la crise malienne ? Quel est le niveau d'ancrage institutionnel de la CNG Mali ?

Par ailleurs, l'observation nous a aussi permis d'obtenir des directives sur le plan méthodologique, car lors de notre stage, nous avons été exposés à de nombreuses présentations de résultats de recherche qui étaient évalués par d'autres chercheurs (évaluation par les pairs dans le domaine scientifique).

²⁸ La Friedrich Ebert Stiftung est une fondation politique allemande qui intervient au Mali depuis 1968 pour un développement pluraliste, participatif et démocratique.

²⁹ La Fondation-Hanns-Seidel, autre fondation allemande qui intervient au Mali avec pour objectifs de contribuer à la décentralisation, à l'éducation civique, à l'Etat de droit ainsi qu'à la prévention des conflits. Pour ce faire elle appuie le MAEP depuis quelques années pour permettre une meilleure maîtrise de ce mécanisme en Afrique de l'Ouest.

3.2 Analyse des données

La méthode d'analyse la plus répandue pour étudier des données qualitatives découlant d'entrevues et d'observations, est l'analyse de contenu, qui consiste à : transcrire les données ; avoir une grille d'analyse ; procéder à un codage des données ; puis les traiter (Andreani & Conchon, 2003).

De ce fait, nous avons utilisé cette procédure de Bardin (Andreani & Conchon, 2003) pour transcrire nos entrevues, puis nous avons procédé à un codage de ces données grâce à une lecture critique. Nous avons ensuite fait un rapprochement de ces données avec celles que nous avons obtenues de notre revue documentaire par un processus de triangulation. Ce procédé nous a permis de mieux comprendre la logique qui a sous-tendu le processus d'évaluation du MAEP au Mali, les questions soulevées par ces évaluations, et puis de les mettre en relation avec la crise malienne.

3.3 Apport du stage

Dans le cadre de notre formation à l'Université Senghor et dans le but d'acquérir des connaissances en matière de recherche, nous avons effectué un stage qui s'est déroulé du 05 mai au 11 juillet 2014 au sein du Programme d'Appui à la recherche de l'Institut Africain de Développement Economique et de Planification (IDEP).

Le programme de recherche de l'IDEP est axé autour de la réflexion sur les questions du développement africain et sur la formulation de réponses adéquates aux besoins des gouvernements, par l'établissement d'un lien entre la réflexion et la pratique, donc entre décideurs politiques et chercheurs. Il vise aussi à ouvrir des perspectives africaines sur les processus de développement mondiaux. Pour ce faire, il organise des programmes de haut niveau dont les résultats alimentent son processus de réflexion.

3.3.1 Présentation de l'Institut Africain de Développement Economique et de Planification

L'Institut Africain de Développement Economique et de Planification (IDEP), est un organe subsidiaire de la Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA), qui est situé à Dakar. Il a été créé en 1962 par l'Assemblée Générale des Nations Unies, à la demande des pays africains. Il a pour membres les 54 États africains et peut être considéré comme l'une des institutions témoin de l'histoire contemporaine de l'Afrique.

Les activités principales effectuées par l'IDEP sont axées, sur son programme robuste de renforcement des capacités et de formation, ses initiatives de dialogues et de recherche sur les politiques et sur les questions pertinentes au développement de l'Afrique, de même que ses autres activités de support.

Sur le plan administratif, l'Institut africain de Développement et de Planification des Nations Unies (IDEP) dispose d'un personnel permanent d'environ 27 membres qui travaillent au sein de ses différentes divisions, notamment : la Direction ; la Division Formation et Renforcement des Capacités ;

l'Administration ; la Bibliothèque (le service de documentation); puis le Programme d'Appui à la Recherche.

3.3.2 *Acquis du stage*

L'objectif de notre stage était d'acquérir des connaissances professionnelles dans le domaine de la recherche et de l'aide à la décision. Par conséquent, nous avons été exposés aux formulations de réponses aux besoins des décideurs africains, qui se font à l'IDEP à travers les discussions sur les résultats de recherches, entre hommes politiques et chercheurs.

En outre, ce stage nous a permis de renforcer nos connaissances sur des concepts comme la gouvernance, le développement, la planification. Mais encore, il nous a permis d'observer des perspectives d'avenir sur l'évolution de ces concepts qui s'opèrent grâce aux nouvelles technologies et aux changements de paradigme.

D'autre part, ce stage nous a servi à améliorer nos connaissances sur les méthodes de recherches grâce aux différents travaux présentés par les chercheurs visiteurs de l'IDEP. De plus, nous avons pu acquérir davantage de connaissances sur les liens entre les réflexions des chercheurs et leur concrétisation dans la pratique par les décideurs politiques.

Par ailleurs, nous avons pu y rencontrer différents chercheurs-visiteurs, de hauts cadres, des chercheurs établis qui nous ont prodigué des conseils par rapport à notre projet de recherche. De plus, notre encadreur nous a facilité des visites à l'Institut Africain sur la Gouvernance, ce qui nous a aidés à avoir accès à des données qualitatives qui ont enrichi notre recherche.

3.4 Difficultés et limites de notre recherche

Dans le cadre de cette recherche, nous avons rencontré des difficultés que nous allons présenter, ensuite nous présenterons les limites de notre recherche.

3.4.1 *Difficultés rencontrés*

Les difficultés rencontrées pendant le déroulement de notre recherche sont de deux ordres.

Tout d'abord, dans la collecte des données : notre période de stage en dehors du Mali ne nous a pas permis d'acquérir les données probantes pour notre étude. Ensuite, de retour au Mali, notre accès aux données et aux personnes ressources dont nous avons besoin ont été très laborieux. En outre, nous avons espéré jusqu'à récemment sur le rapport de mise en œuvre des recommandations du MAEP, qui était capital pour notre recherche (cet état de fait nous a obligés à recadrer notre travail). De ce fait, cette recherche ne reflète pas l'idée d'abord que nous en avons.

Deuxièmement : la corrélation que nous avons voulu faire entre l'évaluation du MAEP et la crise malienne est une approche sur laquelle il n'existe aucun écrit. En outre, à part les deux rapports

d'autoévaluation et d'évaluation du MAEP sur le Mali et deux évaluations critique du processus au Mali, il y a une carence de la littérature sur le sujet.

3.4.2 *Les limites de notre recherche*

Effectuer un travail critique sur l'état de la gouvernance n'est pas un exercice aisé, dans la mesure où, comme nous l'avons indiqué plus haut, la nature politique de l'activité la rend sensible quant à l'accès des données et à la difficulté d'élaborer des indicateurs englobant toute sa complexité. De plus, l'exercice que nous avons tenté en mettant en relation l'évaluation du MAEP au Mali et la crise malienne n'est pas évidente, du au dynamisme des deux variables étudiées. Ainsi pendant notre recherche le MAEP a connu divers changements au niveau institutionnel et opérationnel, dont nous n'avons pas voulu faire cas dans notre recherche. De plus, la crise malienne à laquelle nous faisons référence peut prêter à confusion, car cette crise depuis son début en 2012 perdure sous diverses formes jusqu'à aujourd'hui. C'est pour cette raison que nous nous sommes limités à celle de 2012.

4. Résultats et analyse des entrevues et recherches documentaire-recommandations

Ce chapitre concerne la présentation de nos résultats et leurs interprétations. De ce fait, nous allons tout d'abord présenter les résultats de nos entrevues et de notre analyse documentaire concernant la pertinence ou la non pertinence des recommandations que le MAEP avait faites au Mali. Ensuite, nous présenterons les résultats de nos entrevues concernant les insuffisances liés à la mise en œuvre des recommandations du MAEP pour améliorer la gouvernance malienne.

Enfin, ces analyses nous permettront de confirmer ou d'infirmer nos hypothèses, de répondre à notre question principale et à nos questions secondaires. Sur cette base, nous formulerons des recommandations dans le but de contribuer au renforcement de la gouvernance malienne à travers une meilleure mise en œuvre des recommandations du MAEP.

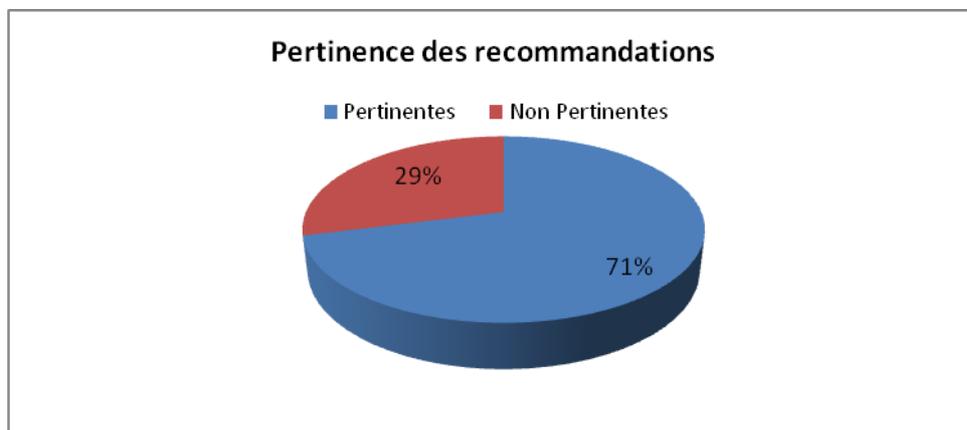
4.1 Résultats des entrevues et de la recherche documentaire

4.1.1 Résultats sur la pertinence des recommandations du MAEP pour éviter la crise malienne :

Dans le cadre de notre étude, les résultats de nos entrevues nous permettent de faire la représentation graphique des avis recueillis ci-dessous (Graphique 2). Sur les 13 personnes interviewées, nous pouvons constater comme le spécifie le graphique 2, que **29 %** de ces personnes ont considéré que les recommandations du MAEP n'étaient pas pertinentes. Cet avis concerne pour la plupart des personnes avisées sur les questions d'évaluations.

A contrario, nous avons constatés que **71 %** des personnes interviewés ont jugé que ces recommandations étaient pertinentes.

Graphique 2 : Résultats des entrevues sur la pertinence des recommandations



Source : Aboubacar Traoré, données compilées

L'analyse faite des entrevues de notre échantillon nous permet de déterminer les avis suivants quant à la pertinence des recommandations du MAEP pour éviter la crise malienne de 2012 :

Les membres de la société civile interviewés estiment en majorité que les recommandations du MAEP permettaient d'éviter la crise malienne. Ces personnes ont avancé des arguments tels que « le rôle du MAEP aurait pu être crucial, car de bons diagnostics ont été posés ». Certains d'entre eux et d'anciens députés ont fait part de leurs incompréhensions du fait que ces analyses n'aient pas été prises au sérieux. A ce sujet, un d'entre eux disait : « vraiment je ne comprends pas, après cette évaluation, nous avons mené une enquête dans les régions nord du pays, pour nous enquêter nous aussi de la véracité des conclusions du MAEP. Nous avons remis ce rapport aux autorités pour leur faire savoir que les recommandations du MAEP devaient être prises au sérieux, mais rien n'a été fait ».

Les cadres de l'État pensent pour leur part que l'évaluation du MAEP était une bonne synthèse du point de vue collectif de la société malienne et que les recommandations qui en résultaient étaient justes. Voici ce que l'un de ces cadres a dit , « Le diagnostic posé était l'expression des regards croisés des citoyens maliens sur la gouvernance de notre pays et le reflet de leur quête profonde d'un État de droit, soucieux de la satisfaction des besoins fondamentaux de ses populations en terme de bien-être, d'éducation, de santé, de justice sociale. Par conséquent, les défis soulignés et les recommandations faites dans le rapport pays (REP) du MAEP étaient pertinentes, la crise de 2012 nous l'a démontré».

Concernant les membres de la commission nationale de gouvernance du MAEP et ceux du secteur privé, la majorité d'entre eux estiment que ces recommandations étaient pertinentes, et que la vision déterminée par cette évaluation était précise concernant le Mali.

Au regard de ces résultats, nous pouvons remarquer que la majorité des personnes avaient une appréciation favorable quant à la pertinence des recommandations du MAEP. Toutefois, bien que ce soit une minorité de personnes qui ait présenté des avis défavorables, nous avons observé avec le recul que ces personnes avaient une opinion basée sur l'effet (outcomes) de ces recommandations, donc sur des aspects plus techniques.

➤ Analyse de la pertinence sur le plan technique

Comme indiqué plus haut, les différences que nous avons pu observer dans l'approche d'appréciation provenaient surtout des professeurs et experts (PE). Parmi ces personnes, **60 %** ont jugées que les recommandations du MAEP n'étaient pas pertinentes. Ces personnes ont avancées des points de vue basés sur des aspects techniques. Selon l'une d'elle, « les objectifs de l'évaluation du MAEP sont imprécis et ambigus, alors les recommandations étaient trop vagues pour permettre d'éviter la crise ». Par ailleurs, ces personnes ont aussi fait référence à la question de la disponibilité des ressources pour la mise en œuvre desdites recommandations. De plus, ces personnes avançaient souvent l'argument d'utilité et de finalité de ces recommandations. Cet autre avis d'un interviewé reflète la même idée, « les recommandations du MAEP ne sont pas utiles, la preuve c'est qu'il y a eu un coup d'État au Mali, ça, c'est un indicateur clair ». Cependant, **40 %** d'entre eux ont nuancé leurs propos en jugeant les recommandations pertinentes du fait que les diagnostics posés ont été justes (voir tableau 1).

Nous pouvons voir l'illustration de ces avis dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Avis des PE sur la pertinence des recommandations

	Professeur Expert 1	Professeur Expert 2	Professeur Expert 3	Professeur Expert 4	Professeur Expert 5
Favorable	-	-	-	Diagnostic Juste	Diagnostic Juste
Non Favorable	-Imprécis ; -Insuffisance de Ressources	-Finalité et utilité ; -Insuffisance de Ressources	-Utilité ; -Insuffisance de Ressources	-	-

Source : Aboubacar Traoré, données compilées

Au terme de la présentation de ces résultats, nous pouvons observer que malgré le fait que la majorité des personnes interviewées ont considéré que les recommandations du MAEP étaient pertinentes pour contribuer à éviter la crise malienne, une minorité d'entre elles ont fournis des arguments qui allaient à l'encontre de la pertinence technique qui aurait dû encadrer ces recommandations.

4.1.2 Résultats découlant de la recherche documentaire

Pour le but de notre recherche, nous avons eu à consulter plusieurs documents, notamment sur le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (les rapports d'autoévaluation et d'évaluation du Mali) ; sur la gouvernance malienne et la période de crise. Toutefois, vu l'exhaustivité de ces documents, nous allons présenter dans cette section une synthèse illustrative³⁰ des recommandations que le MAEP avait adressées au Mali (Voir Annexe 1).

Concernant la gouvernance démocratique et politique, les recommandations du MAEP vis-à-vis du Mali concernaient :

- Les potentialités de conflits qui étaient de trois ordres : les conflits communautaires, les conflits sociaux, mais surtout la question du conflit au nord du pays. Pour cette raison, la question a été considérée comme l'une des questions transversales du Rapport d'évaluation du Mali.
- En sus des questions liées aux conflits, il était fait référence à la faiblesse des mécanismes de protection des droits humains, dont l'une des raisons impliquant la faiblesse est la corruption. Il

³⁰ Nous devons préciser qu'il ne s'agit pas ici du Rapport MAEP en entier. Par soucis de précision, nous ne pouvons pas aborder le rapport en entier qui fait 450 pages divisées en 8 chapitres traitant des 4 thèmes de l'évaluation du MAEP. Les questions abordées dans notre recherche font référence au 3ème chapitre du rapport MAEP-Mali relatif au thème Gouvernance Démocratique et à l'objectif 4 du thème Gouvernance et Gestion Economiques concernant la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

faut préciser que la corruption aussi a été érigée en question transversale dans l'évaluation du Mali.

- Ensuite, la question des élections était mentionnée dans cette rubrique, elle y a été considérée comme très importante pour le Mali.
- La question de la décentralisation et les défis liés à la question ont aussi été soulevés. Cette question a été observée comme étant d'une importance capitale pour le Mali.
- Dans le point relatif à la gouvernance économique (thème 4), celui qui a attiré notre attention est l'objectif 6 concernant la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent. Nous pouvons dire ici que ce point rejoint la question transversale de corruption mentionnée plus haut, ce qui prouve l'importance qui y a été accordée dans cette évaluation du Mali.

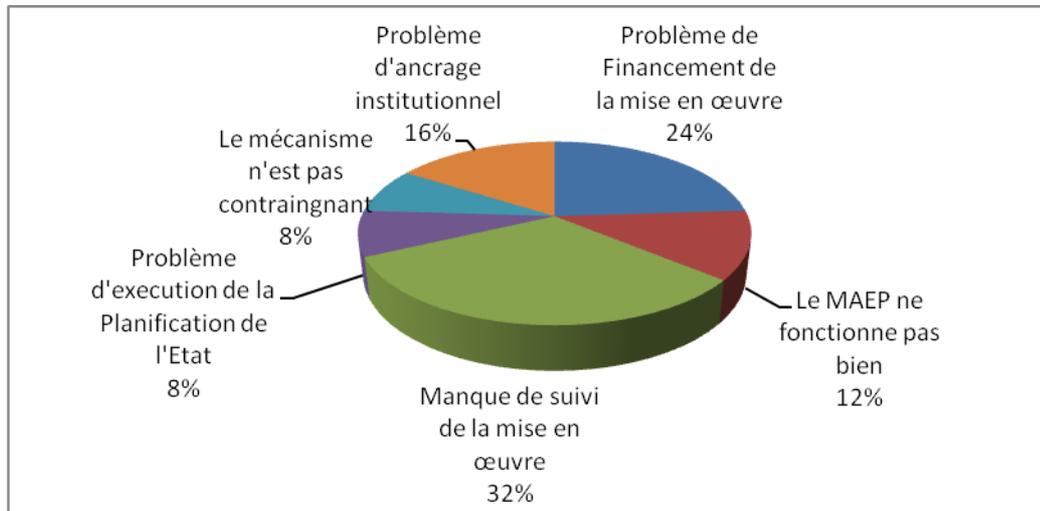
Au-delà de ces points saillants, le rapport d'évaluation du Mali mettait l'accent sur le fait que le grand défi pour le Mali était de s'atteler à la mise en place d'un système de gouvernance politique efficace. Le tableau (Annexe tableau 1) revient sur quelques aspects de ces recommandations qui nous semblent précises par rapport à notre recherche.

L'observation de ce tableau nous permet de déceler que les conclusions et les recommandations, faites au Mali, étaient centrées sur les questions suivantes : la corruption endémique ; la soumission des forces de sécurité à l'État de droit et au contrôle des autorités civiles ; la lente mise en œuvre de la décentralisation ; les faiblesses du système judiciaire et des autres mécanismes de réédiction des comptes qui affectaient l'État de droit et la suprématie de la constitution ; la faiblesse du système des partis politiques et les lacunes du système électoral, dû au manque de transparence et de neutralité en matière de démocratie et de compétition électorale ; le persistant conflit du nord (MAEP, 2009). À ce sujet, il était fait référence au fait que ces manquements pouvaient affecter de manière profonde la démocratie et la gouvernance malienne. Des mesures correctrices ont été proposées au Mali, afin de lui permettre d'améliorer sa gouvernance et de ne pas entrer en crise.

4.1.3 Présentation des résultats sur les insuffisances des recommandations du MAEP

Dans le cadre de l'analyse des insuffisances qui justifient l'inefficacité des recommandations du MAEP à contribuer à éviter la crise malienne, nos entrevues nous permettent de faire la représentation graphique des avis recueillis ci-dessous (Graphique 3). Sur les 13 personnes interviewées, **32%** pensent que cette inefficacité est due au manque de suivi de la mise en œuvre des recommandations ; **24%** estiment qu'elle est due au problème de financement de la mise en œuvre ; **16%** soutiennent que c'est à cause du problème d'ancrage institutionnel ; **12%** avancent l'argument des causes liées au mode de fonctionnement du mécanisme lui-même. Pour les faibles taux ; **8 %** justifient leurs réponses par le fait qu'il n'y a pas de contrainte en cas de non mise en œuvre des recommandations du MAEP ; tandis qu'un autre groupe de **8 %** pensent enfin que c'est dû au problème d'exécution de la planification au niveau de l'État.

Graphique 3: Résultats des entretiens sur les insuffisances du MAEP par rapport à la crise au Mali.



Source : Aboubacar Traoré, données compilés

A l'analyse de ces entretiens, nous pouvons considérer que les termes qui sont revenus le plus souvent sur cette question étaient entre autres : « volonté politique, financement, manque de suivi, ancrage institutionnel ». Il y a évidemment eu d'autres causes relevées par nos interviewés, mais nous pouvons considérer celles-ci comme sous-jacentes à celles que nous avons mentionnées.

Ainsi, concernant la question sur l'inefficacité de l'évaluation du MAEP à atténuer la crise malienne, les membres de la société civile interviewés considèrent qu'elle est due à un manque de volonté politique. Nous avons pu retenir des arguments tels que « il faut bien réfléchir à la finalité de l'évaluation MAEP, car les autorités ne sont pas allées jusqu'au bout » ou encore que « il y a eu beaucoup de volonté politique pendant le processus et nous pouvons dire qu'il n'y en a eu aucune pendant la mise en œuvre ». Cet autre interviewé posait cette question révélatrice : « quel est le niveau de conviction des autorités politiques en adhérant à ce genre d'initiative ? Est-ce pour bien paraître ou pour en tirer des gains en matière de gouvernance ? ».

En outre, la société civile juge aussi qu'il y a eu un problème de suivi, car un réseau devait être mis en place pour encadrer cette mise en œuvre. À ce sujet, l'une des personnes interviewées disait que « la commission nationale de gouvernance devrait faciliter la création d'un réseau pour faire le suivi, ce qui n'a pas été fait ». Par ailleurs, un membre de la société civile fait l'analyse suivante, qui englobe selon lui toutes les difficultés qui n'ont pas permis d'avoir les résultats probants que cette évaluation du MAEP aurait pu permettre. Il disait ceci « au niveau de la commission, il n'y a presque pas eu de rencontre à cause du manque de financement, de la volonté politique et du découragement ».

Les cadres de l'État et les employés de la commission nationale de gouvernance du MAEP quant à eux ont fait référence au problème de financement de la mise en œuvre. Selon un employé de la

commission, le travail de suivi qui relevait de leurs compétences a connu des difficultés, car « la commission nationale était supportée par le PNUD, quand ils se sont retirés, les fonds nationaux ne sont pas venus, que faire ? ». D'autres points de vue ont corroborés dans ce sens, notamment ce cadre de l'État qui disait « il était important que nous mettions nous-mêmes beaucoup d'efforts pour financer cette initiative, nous avons semblé ramer à contre-courant, cet état de fait a dû décourager les partenaires techniques et financiers ».

Au-delà de la question de financement, une grande partie de ces personnes ont fait cas du problème d'ancrage institutionnel. La majorité d'elles pense que l'impact du MAEP a été diminué à cause de son ancrage institutionnel, dicit un cadre de l'État : « Il y a eu aussi le problème de visibilité du mécanisme et la question de l'ancrage institutionnel, puisqu'il s'agit d'un engagement des plus hautes autorités, après les évaluations, son ancrage institutionnel aurait dû être à la présidence ou à la primature. Cela aurait permis d'avoir plus d'impact et aurait donné un meilleur regard aux partenaires techniques et financiers ». De plus, les membres de la commission nationale de gouvernance nous ont fait part de ce problème d'ancrage institutionnel comme constituant l'une des grandes difficultés qu'ils ont eu.

Les autres interviewées du secteur privé, du Panel et les professeurs et experts ont émis des analyses assez mitigées en ce qui concerne les raisons de l'inefficacité de l'évaluation du MAEP à contribuer à éviter la crise malienne. L'ancien membre du panel du MAEP considère que dans la hiérarchie des causes qui ont amoindri l'impact de l'évaluation du MAEP, la volonté politique arrive en premier, car selon lui « pour le Mali, on a vu les prémisses, mais le grand problème c'est que le travail ne se fait pas normalement, comme on l'avait dit. Je crois que beaucoup de chefs d'État ont adhéré au MAEP par calcul ».

Concernant les professeurs et experts, certains d'entre eux postulent que le défi résidait au niveau des ressources techniques, financières et humaines. L'un d'entre eux disait à ce sujet que « les défis auxquels la mise en œuvre des recommandations de cette évaluation du MAEP ont été confrontés, c'est le financement et la qualité des hommes ». Par contre, la question de la mise en œuvre et de la volonté politique reviennent dans leurs analyses. Nous pouvons voir cela à travers cet argument selon lequel « ce qui a manqué, c'est le suivi-évaluation qu'on demande de faire par la suite. Les autorités donnent l'impression qu'une fois le rapport soumis, le travail est accompli. Il manque un suivi ultime à ce niveau-là pour vérifier à échéance si le plan a été mis en œuvre ». À ce sujet, l'un d'eux faisait remarquer qu'« il a été choqué du fait que l'étape du sommet ait été considérée comme une finalité. Lors de la remise du rapport au palais des congrès, il y a eu une récupération politique qui donnait le goût d'une mission accomplie ; alors que c'est à partir de là que devait commencer le travail. D'ailleurs, le contraste entre le folklore qu'il y a eu et le discours de la représentante du MAEP à cette rencontre en était la preuve ; elle a fait comprendre que le Mali avait certes des points positifs, mais il y avait un écart considérable qui était à corriger ».

Dans la suite de son propos, il disait qu' « à l'instar de bien d'autres choses, on est entré pour bien paraître et non pour en tirer des gains pour notre gouvernance. Cet état de fait a forcément joué sur la mise en œuvre. Si on avait fait un effort de vérification, on aurait pu éviter ou atténuer la crise ».

Par ailleurs, les interviewés ont fait cas du fait qu'au-delà même de l'évaluation du MAEP, il y a un problème de planification au niveau de l'État. En effet l'architecture du cadre national de planification repose sur l'Étude Nationale Prospective (ENP) Mali 2025³¹ et tous les cadres stratégiques s'en inspirent. Le MAEP aussi s'en est inspiré, et pourtant selon un professeur « il n'y a pas de suivi des recommandations des diverses études ; par exemple, tous nos cadres stratégiques font référence à l'ENP Mali 2025 alors que rien n'a été fait pour le mettre en œuvre, ou encore le renouveler en 2009 (aux 10 ans) comme c'était prévu ».

Au terme de cette synthèse des avis de nos interviewés par rapport aux insuffisances qui ont causés l'inefficacité de l'évaluation du MAEP à contribuer à éviter la crise malienne, nous pouvons faire une hiérarchisation des causes relevées. Nous constatons que les questions liées à la mise en œuvre des recommandations priment avec **57%**, suivie par celle du mode de fonctionnement avec **20%** (dont **12%** pour les problèmes liés à l'appui du secrétariat et **8%** pour le manque de contrainte). Ensuite vient celle de l'ancrage institutionnel avec **16%**, et in fine **8%** pour les problèmes d'exécution de la planification au niveau de l'État. Cette dernière semble ne pas mettre en œuvre sa planification de manière adéquate. En analysant ces données, nous constatons que ces problèmes sont à **81%** liés à la volonté politique.

4.2 Interprétations des résultats

4.2.1 De la pertinence des recommandations du MAEP

Concernant la pertinence des recommandations du MAEP, nous avons pu nous rendre compte que la majorité des personnes interviewées, soit **71 %** ont considéré qu'elles étaient pertinentes. En effet, cette pertinence peut être justifiée par le fait que le MAEP avait dressé un état des lieux précis sur les lacunes et les défis à relever par le Mali. En faisant une analyse des conclusions et des recommandations du MAEP, nous pouvons les mettre en relation avec ce que Pierre Franklin Tavares (2013) a nommé les cinq crises du Mali pour désigner la crise malienne de 2012. Pour lui c'est une crise de gouvernance sans précédent et qui a causé momentanément la faillite de l'État, le dépouillement de la République et l'extinction de la démocratie ; c'est une crise sociale, une crise au nord du pays (liant crise raciale et crise du trafic). Tout cela rejoint bien ce que stipulaient les alinéas 170 à 178 et les recommandations (voir annexe 1) relatifs au conflit du Nord. Par ailleurs, la pertinence de ces recommandations se confirme davantage quand nous nous référons à la question de la corruption qui était considérée comme transversale. Tavares (op. Cit), renchérit que c'est la dialectique des cinq crises (une influence réciproque, une interaction des facteurs, une relance des effets)

³¹ ENP MALI 2025, dont la vision est : Conjuguer sagesse, authenticité et dynamisme pour faire du Mali une nation prospère, performante et moderne dont le peuple aura su se saisir résolument de son propre devenir pour demeurer un Peuple Uni dans sa riche diversité, tourné vers un but commun et ayant une foi indéfectible en son avenir.

conjugué à la corruption qui a causé l'effondrement du Mali en 2012. Cet état de fait nous prouve à quel point les causes de cette crise malienne étaient liées entre elle et rejoignent les constats fait par le rapport du MAEP, qui avait donc eu les bons indicateurs. Concernant la question spécifique au conflit politique à l'alinéa 163 (voir annexe 1) qui postulait un sentiment mitigé des acteurs politiques par rapport à la gestion consensuelle et préconisait une clarification du jeu démocratique, nous pouvons mettre l'accent sur les arguments du CERI (2013) qui ont fait références a une perversion du système politique à l'endroit du Mali. En effet, il y avait effectivement une perversion politique que nous avons pu percevoir à travers les exemples qui nous ont été relatés par les interviewés. De plus, concernant la démocratie et la compétition électorale (alinéa 200-201, voir annexe 1), les conclusions et recommandations du MAEP montraient bien qu'il y avait une croissance de la fraude électorale au Mali, mais malgré les mesures qui avaient été conseillées, il n'y a pas eu de mises en œuvre.

Il est important de rappeler à ce sujet que le coup d'État contre le Président Amadou Toumani Touré est survenu à 5 semaines de la fin de son mandat, au moment où de nombreux acteurs politiques avaient émis un doute sur la tenue d'élections en faisant cas de la volonté du Président de se maintenir au pouvoir. Mais là encore, nous observons que les recommandations du MAEP quant à l'assainissement du jeu démocratique, ont été occultées, et cela a accentué l'effritement de la confiance entre acteurs politiques, contribuant ainsi à l'avènement de la crise.

Par rapport à ceux qui ont considéré que les recommandations n'étaient pas pertinentes, soit **29 %**, nous avons pu déterminer qu'une grande partie de ces personnes (surtout les professeurs et experts) ont accentué leurs analyses sur des aspects techniques. À l'observation de ces avis, nous pouvons dire qu'ils se sont basés sur la prise en compte de la finalité, de l'utilité de l'évaluation du MAEP, et aussi de la disponibilité des ressources³². En effet, une approche analytique de la question nous permet de dire, sur la base de nos données, que dans l'approche du MAEP, le fait que les pays aient la latitude d'accepter ou non les recommandations, pose légitimement la problématique de l'utilité de son évaluation. De plus, en adhérant à cette logique, nous pouvons dire avec J. Toulemonde (2007) qu'il n'a pas été fait une utilisation managériale de ces recommandations, au point qu'elles n'ont pas été bien utilisées par les dirigeants pour pallier les lacunes qu'elles avaient relevées. Dans cette perspective, il est compréhensible de dire qu'au regard de l'utilité et de la finalité, ces recommandations n'ont pas été pertinentes. De plus, avec du recul, l'argument concernant les ressources est justifié, car en matière de politique publique, les ressources à disposition déterminent l'univers des possibles.

³² Nous devons préciser qu'en matière de politique publique, la disponibilité des ressources (juridique, humaine, monétaire, cognitive, interactive, confiance, temporelle, patrimoniale, politique, force) est primordiale. Il est opportun de penser à cela au préalable car elles influent sur les résultats finaux. In Jean-François Savard, Conception et mise en œuvre des politiques publiques, cours Université Senghor d'Alexandrie, Décembre 2014

Au terme de cette analyse, nous pouvons considérer que sur le plan analytique, il est justifié de dire que ces recommandations n'ont pas atteint leurs objectifs. Néanmoins, notre analyse s'intéresse à la précision des problèmes indexés et au potentiel d'utilisation³³ de ces recommandations.

4.2.2 *Des insuffisances du MAEP face à la crise malienne*

Comme nous l'avons présenté plus haut, certaines raisons peuvent justifier la non effectivité de l'évaluation du MAEP à contribuer à éviter la crise malienne. Nous pouvons citer entre autres la volonté politique et les problèmes liés à la mise en œuvre du mécanisme.

Concernant la volonté politique, il nous est apparu qu'elle a été manifeste pendant le processus d'évaluation du MAEP, entre 2007 et 2009, mais par la suite nos données nous permettent de dire qu'elle s'est amoindrie.

Il est un fait avéré au Mali et en Afrique en général que quand la volonté politique est impliquée dans une entreprise, elle réussit. Cela est d'autant plus vrai pour les évaluations quand nous nous référons à S Jacob (2007) pour qui « les facteurs politiques » sont très importants pour la réussite d'une évaluation et la mise en œuvre des résultats qui en découlent. J. Bossuyt (2008) traduit également notre conviction quand il affirme qu'il est difficile d'avoir le soutien politique nécessaire pour la mise en œuvre des réformes provenant des évaluations. Cette volonté politique a encore plus de poids dans des régimes où la gestion est faite de manière « néo-patrimoniale » c'est-à-dire le fait de s'assurer une clientèle politique³⁴ (J.F. MEDARD, 1983), et où il existe un manque de formalité dans la gestion politique. De plus, quand nous considérons le fait que le MAEP n'impose aucune contrainte à ceux qui n'appliquent pas ses recommandations, sa réussite devient difficile, car elle dépend de la volonté des autorités politiques, qui peuvent tout simplement jouir de cette faille et ne pas poursuivre sa mise en œuvre.

A titre illustratif, nous pouvons dire que l'initiative du MAEP n'était pas la première à faire face à une volonté politique hésitante. En effet, à travers nos données recueillies, nous avons pu nous rendre compte que l'Etude Nationale Prospective Mali 2025 avait connu le même sort. Pourtant cette étude, tout comme le MAEP, avait posé des diagnostics justes. Par exemple il nous a été notifié que la crise malienne de 2012 est un condensé des deux pires scénarios que cette étude avait prédits pour le Mali, mais que les autorités politiques n'avaient rien entrepris pour en faire une utilisation managériale.

Concernant les problèmes de financement et de suivi de la mise en œuvre, nous pouvons de prime abord dire que ces points rejoignent la question de la volonté politique, que nous considérons comme le dénominateur commun. Par ailleurs, à l'analyse de ces points énumérés, il est ressorti de notre étude que le financement de la mise en œuvre des recommandations du MAEP devait se faire selon le « principe d'additionnalité », qui veut que le financement du donateur s'ajoute à celui du gouvernement

³³ J. Toulemonde (2007) définit le potentiel d'utilisation comme la bonne anticipation d'événements. C'est-à-dire l'adequation entre les questions, les conclusions, les recommandations initialement posées et les enjeux révélées par les événements survenus ex-post.

³⁴ A entendre par là, la transformation des ressources politiques en ressources économiques

au lieu de s'y substituer. Cela n'a pas été respecté par le Mali, ce qui a impliqué un dysfonctionnement du mécanisme de suivi de la mise en œuvre des recommandations, dès que les financements des bailleurs se sont estompés.

Concernant le suivi de la mise en œuvre, le constat fait nous permet de dire que la faute incombe non seulement aux autorités politiques, mais aussi à la commission nationale qui est censée être autonome et pouvait user de moyens pour communiquer sur le retard de l'État dans la mise en place d'un mécanisme de suivi, et sur les difficultés qu'il y avait à atteindre ses objectifs. De plus, il semble que la commission nationale n'a pas bien joué son rôle, car il nous a été relaté qu'elle devait mettre sur place un réseau de la société civile qui devait se charger d'effectuer une veille citoyenne pour encadrer la phase de mise en œuvre, ce travail n'a pas été réalisé.

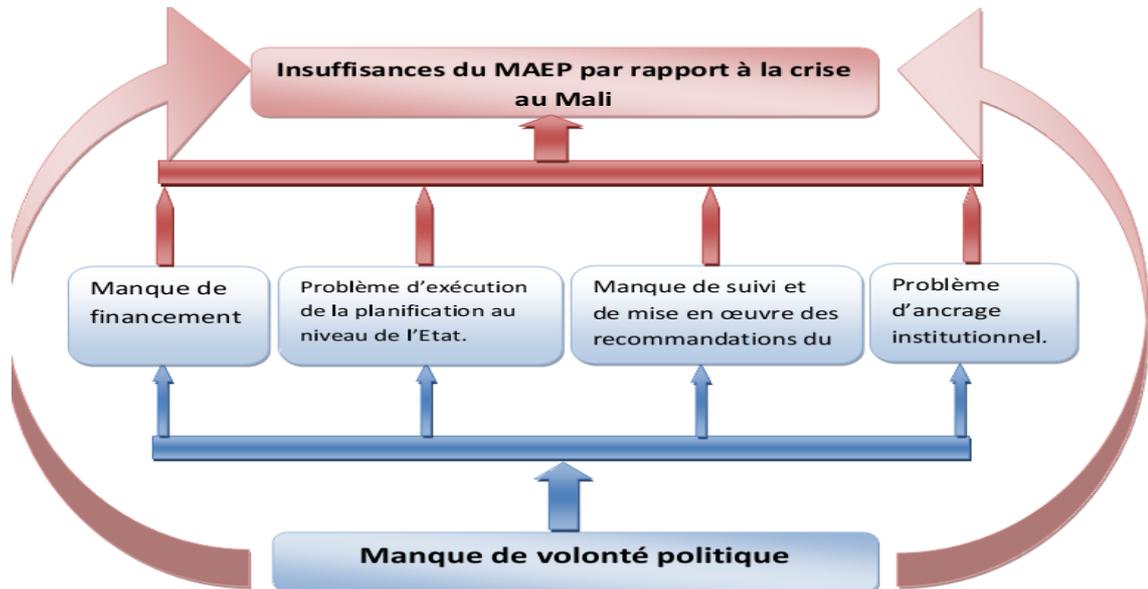
Par rapport à la question de l'ancrage institutionnel, nous constatons que le MAEP a été placé sous la tutelle d'un ministère secondaire, mais qui au regard des questions qui lui sont confiées, joue un rôle de doublon du ministère de la coopération internationale et des affaires étrangères. Cet état de fait nous amène à dire que le problème d'ancrage institutionnel qui a été soulevé l'a été à juste titre. Nous pensons qu'il n'était pas judicieux de mettre un mécanisme visant à améliorer la gouvernance sous la tutelle d'un ministère s'occupant des questions secondaires de l'État.

S'agissant des difficultés liées au fonctionnement du mécanisme lui-même, nous pouvons dire que malgré cette probabilité, s'il y a une volonté réelle d'améliorer la gouvernance, ces raisons ne pourraient pas empêcher l'efficacité du MAEP. Par ailleurs, cette question est pertinente et mériterait qu'on y réfléchisse mieux. D'ailleurs, les instances continentales du MAEP sont en train de travailler sur cette question en vue d'améliorer les lacunes intrinsèques au MAEP.

Concernant la question de la défaillance du système de planification, il est ressorti de notre recherche que ce problème est d'une grande importance pour un État comme le Mali. D'ailleurs l'Étude Nationale Prospective à laquelle nous avons fait référence avait bien avant le MAEP diagnostiqué le « Système Mali » et défini les avenir possibles pour le Mali. Quand nous nous souvenons que la crise malienne avait été prédite par l'ENP, nous pouvons dire que la maîtrise de la planification est primordiale pour la réussite de toute autre initiative.

En somme, nous pouvons observer que des insuffisances qui ont été relevées concernant la réussite de la contribution du MAEP à éviter la crise malienne, la volonté politique est la raison avancée par la majorité des personnes, car elle est l'épicentre de toutes les autres raisons relevées (voir schéma ci-après).

Figure 5: Illustration des insuffisances qui ont été relevées concernant la réussite de la contribution du MAEP à éviter la crise malienne



Source : Aboubacar Traoré, 2015

4.3 Vérification des hypothèses

Dans cette section, nous allons vérifier ce que nous avons observé pour chacun de nos indicateurs. D'abord, nous présentons ce que nous observons pour ceux de notre variable indépendante et ensuite ceux de notre variable dépendante. Enfin, nous répondons à nos questions de recherches et vérifions nos hypothèses.

4.3.1 Observations pour les indicateurs de la variable indépendante

- Existence d'une structure responsable du suivi et de la mise en œuvre des recommandations du MAEP :

Les données que nous avons collectées nous montrent que la structure en charge de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des recommandations du MAEP à travers son Plan d'action (PAN-MAEP) existe. Elle a été mise en place par décret présidentiel le 8 juin 2011, alors même que le Plan d'action 2010-2014 était supposé être en cours de mise en œuvre. Nous pouvons observer ici que le gouvernement malien a pris du retard dans l'opérationnalisation de cette structure, ce qui peut impliquer un décalage sur la mise en œuvre. Par ailleurs, lors de nos visites au sein de cette structure, nous avons pu nous rendre compte que son fonctionnement connaît quelques insuffisances, notamment en termes de ressources humaines et techniques.

- Existence, disponibilité et diffusion des rapports sur la mise en œuvre des recommandations du MAEP :

La commission nationale de gouvernance du MAEP, dans sa mission de suivi de la mise en œuvre des recommandations à travers le Plan d'action (PAN-MAEP), a pour tâche de rédiger un rapport annuel qui doit être mis à la disposition des différentes parties prenantes et doit être rendu public. Ce rapport doit être présenté au forum des chefs d'Etats du MAEP qui a lieu deux fois par an. Par ailleurs, la commission doit aussi soumettre un rapport semestriel au gouvernement. A travers notre étude, les informations que nous avons pu recueillir nous permettent de dire que depuis 6 ans que le Mali a été évalué, aucun rapport de mise en œuvre du PAN-MAEP n'est disponible le concernant. Les personnes interviewées ont affirmé en majorité n'avoir pas eu accès à ces rapports et pensent que le suivi n'a pas été bien fait. Le communiqué du conseil des ministres du 30 Novembre 2011 affirmait que le premier rapport était disponible et qu'il devait être soumis à l'examen du forum des chefs d'Etats du MAEP le 28 Janvier 2012 à Addis-Abeba. En outre, selon le communiqué du conseil des ministres du 26 décembre 2012, le 1^{er} rapport de la commission nationale de gouvernance du MAEP-Mali avait été élaboré, mais n'avait pas encore été soumis aux chefs d'Etats. Par ailleurs, des partenaires techniques comme le PNUD n'ont pas été capables de nous donner plus d'informations par rapport à ce rapport qui pourtant devait être disponible à leur niveau. A ce sujet, il faut préciser que le rapport selon lequel le PNUD s'engageait à financer la phase de planification et de la mise en œuvre est disponible. Eu égard à ces données, nous pouvons affirmer que le Mali n'a pas respecté les exigences liées au suivi de la mise en œuvre des recommandations du MAEP.

- Ancrage du MAEP dans le cadre institutionnel visant à améliorer la gouvernance :

Par rapport à l'ancrage institutionnel du MAEP, les données en notre possession nous montrent que le MAEP a été lié au Ministère des Maliens de l'extérieur. Les personnes que nous avons interviewées nous ont fait savoir que cet état de fait n'a pas permis au MAEP de jouer le rôle de premier plan qu'il aurait dû. D'ailleurs, dans notre recherche documentaire, nous avons pu nous rendre compte qu'au regard de certains discours d'officiels, il y'avait un petit écart de connaissance sur le rôle du MAEP. En outre, cette analyse nous a permis de relever l'écart du ministre de tutelle sous le gouvernement de transition, qui a affirmé lors du forum du MAEP (alors même que le Mali était en pleine crise) que tous les points inscrits dans le plan d'action du MAEP s'exécutaient normalement. Nous pouvons conclure par rapport à cela que l'ancrage institutionnel du MAEP a effectivement constitué une insuffisance quant à l'atteinte de ses objectifs.

- L'état de connaissance et d'appropriation du MAEP au niveau des différentes franges de la société (pouvoirs publics, secteur privé, acteurs civils)

Conformément aux exigences de la méthode participative du MAEP et de ses exigences de réédition, il doit y avoir une vulgarisation des résultats de l'évaluation du MAEP, de ses recommandations et des différents rapports de mise en œuvre afin que les populations et les autorités s'en approprient. Notre étude nous a permis de nous rendre compte que cet objectif était

loin d'être atteint, dans la mesure où la plupart des acteurs étatiques et sociaux que nous avons sondés ne connaissaient pas le mécanisme. D'ailleurs plusieurs de nos interviewés ont fait état de cette méconnaissance, en affirmant que « le MAEP n'est connu que par les initiés » ; ce qui rend l'atteinte de ses objectifs difficile. Par ailleurs, la commission nationale dispose d'un site internet que nous avons constamment visité depuis le début de notre recherche, cela nous a permis d'observer que ce site n'était pas régulièrement mis à jour et qu'aucun document relatif à l'actualité sur la mise en œuvre des recommandations n'y est disponible. Les seuls articles de presse que nous y avons trouvés étaient relatifs aux visites du Président de la République au forum des Chefs d'Etats. Nous pouvons observer ici que la vulgarisation du MAEP n'est pas bien exécutée ; ce qui constitue une véritable faiblesse pour le mécanisme, car les acteurs sociaux qui doivent faire la veille citoyenne ne connaissent pas pour la plupart le mécanisme. De plus, les acteurs étatiques pour lesquels il devrait servir de cadre ne le connaissent pas aussi pour la plupart.

4.3.2 *Observation pour les indicateurs de la variable dépendante*

- Fonctionnement des institutions ;

Concernant le fonctionnement des institutions, nous avons pu observer qu'il existait un déséquilibre entre les institutions maliennes. En effet, comme nous l'avons évoqué, la gestion du pouvoir par consensus a eu un effet de dépolitisation des institutions. Au point que le Président de la République qui était un indépendant et sans parti politique, avait pu avoir la majorité à l'Assemblée Nationale. Cet état de fait le présentait comme dénominateur commun de la gestion des affaires publiques et toutes les décisions qui devaient se prendre de manière formelle à travers les institutions étaient sujettes à sa caution. Cette grande dépendance en la personne du Président de la République a relégué les institutions à un rang inférieur à l'image des caisses de résonance. De plus, les questions essentielles qui devaient être discutées selon les normes institutionnelles l'étaient dans le sens d'avoir un compromis sur la position présidentielle. Cela a mis en danger le cadre constitutionnel et a impliqué une culture de tolérance et d'impunité dans le fonctionnement de l'Etat. Par conséquent, les institutions ne jouaient plus leurs rôles de garant de la transparence et de l'intégrité dans la gestion des affaires publiques. Cela a provoqué un effritement de la confiance des partenaires au développement qui en sont devenus plus exigeants quant aux indicateurs de bonne gouvernance pour l'acceptation des appuis pour les initiatives de développement du Mali. Par ailleurs, ce fonctionnement basé sur les hommes et non sur les institutions a compromis la viabilité des actions entreprises, dont notamment celle du MAEP.

- Stabilité politique ;

Concernant la stabilité politique, le Mali était assujéti à beaucoup de suspicions provenant des acteurs politiques. En effet, les élections présidentielles étaient prévues pour avril 2012, mais le manque de confiance qui s'était installé entre le Président et les autres acteurs politiques avait rendu le climat politique malien délétère. De plus, il était prévu l'organisation d'un referendum de

révision constitutionnelle dont les termes laissaient présager un renforcement du pouvoir présidentiel et ne donnaient pas l'assurance d'une alternance. Les appels des partisans du Président de la république (constitués alors en parti politique) pour son maintien au pouvoir se multipliaient.

Par ailleurs, la défaillance du contrôle du territoire nord du pays quant à la sécurité et à la protection des populations et le fait que des armées étrangères traversaient les frontières maliennes pour combattre les terroristes, contribuaient à faire accroître l'instabilité politique au Mali.

- Mise en place de cadres ou de stratégies d'amélioration de la gouvernance relatifs au Conflit du Nord, à la corruption et à la modernisation de l'Etat.

Concernant les mesures qui devaient être prises pour la prévention et la gestion des conflits au nord, nous avons observé que toutes les mesures recommandées n'ont pas été mises en œuvre. Par ailleurs, les programmes qui ont été mis en œuvre n'ont pas pu atteindre leurs objectifs, car il y avait un problème de conception et de financement (Wing S, 2012). De plus, il semble que les accords dont la mise en œuvre devait être poursuivie ne l'ont pas été de manière régulière, notamment l'accord d'Alger 2006. D'ailleurs les récentes discussions de l'Etat malien avec les groupes rebelles à Alger 2015 tournent autour des mêmes questions qui avaient été soulevées par les accords précédents.

En outre, au sujet de la corruption, l'architecture malienne de lutte contre la corruption connaît quelques faiblesses de concertation et de coordination. Les états généraux sur la question qui avait fourni un plan d'action pour la mise en œuvre de 104 recommandations avaient été approuvés au Conseil des Ministres du 25 janvier 2010. Selon nos observations, ce plan d'action 2009-2013, dont celui du MAEP incitait vivement à l'application, n'a été exécuté qu'à 20%, selon le rapport 2014 du comité de suivi³⁵. Les raisons évoquées pour ce faible taux d'exécution étaient : la mise en place tardive, la faible opérationnalisation et les faiblesses institutionnelles du comité de suivi ; l'absence de moyens financiers, humains et matériels pour la mise en œuvre du plan d'action ; la faiblesse de l'appui du gouvernement et le manque de volonté politique.

Par ailleurs, concernant la modernisation de l'Etat, des mesures ont été appliquées, mais les difficultés de mise en œuvre et le manque de suivi-évaluation de ces initiatives ont concouru de manière relative au ralentissement de ce processus. En outre, une grande partie des mesures de modernisation de l'Etat devait être prise en compte par le referendum avorté du Président Amadou Toumani Touré, ce qui a aussi ralenti le processus.

³⁵ Rapport de suivi datant du 24 Janvier 2014.

4.4 Analyse des observations pour les variables

A l'observation des indicateurs de notre variable indépendante, nous avons observé que la structure en charge du suivi et de la mise en œuvre des recommandations du MAEP existait, mais par contre elle a été mise en place en retard sur le calendrier prévu. Par ailleurs le rapport de suivi de mise en œuvre qu'elle doit soumettre au public, aux instances du gouvernement et celles du MAEP n'est pas disponible. De plus le MAEP, qui devait servir d'outil d'amélioration de la gouvernance, par le truchement d'une autoévaluation et d'une évaluation par les pairs faite de manière participative n'est pas bien approprié au Mali.

Notre interprétation est que ces facteurs n'ont pas permis de mettre en œuvre les recommandations du MAEP, qui pourtant auraient permis d'avoir un fonctionnement normal des institutions. Notamment à travers, entre autres, les recommandations relatives à la relecture de la constitution ; au renforcement de la mise en œuvre du PRODDEJ³⁶ ; à l'accélération de la mise en œuvre du renforcement des capacités institutionnelles du parlement et l'ouverture de permanence parlementaires dans chaque circonscription (4^{ème} objectif du thème démocratie et gouvernance politique, « La séparation des pouvoirs, la protection de l'indépendance de la magistrature, et un parlement efficace », voir annexe 1) . De plus, la stabilité politique aurait pu être maintenue au Mali à travers, entre autres, l'application des dispositions relatives aux partis politiques, la redéfinition de leurs modalités de financement, la modification des modes de scrutin, la constitutionnalisation et la professionnalisation de l'administration électorale (2^{ème} objectif, du thème cité plus haut, « démocratie constitutionnelle, compétitions politiques, État de droit, déclaration des droits de l'homme »).

Concernant la mise en place de cadres et de stratégies d'amélioration de la gouvernance relatifs au conflit du nord, à la corruption et à la modernisation de l'État. Cela aurait pu être atteint par la mise en œuvre des recommandations qui avaient été faites par rapport à la mise en œuvre des recommandations des états généraux sur la corruption ; sur la mise en œuvre effective des audits et études du PDI³⁷. Mais aussi par un effort de mise en œuvre des objectifs précités, et des objectifs 6 du thème sur la gouvernance politique « lutte contre la corruption dans le monde politique » et 4 du thème gouvernance économique et gestion économique « lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent »³⁸.

³⁶ Programme Décennal de Développement de la Justice.

³⁷ Programme de développement institutionnel du Mali.

³⁸ Voir annexe 1 pour une illustration de ces recommandations, dont nous ne pouvons pas toutes reprendre dans cette étude.

- **Notre analyse peut se comprendre ainsi :**

Hypothèse 1 (H1) :

Variable indépendante 1 (Vari1) : Existence d'une structure responsable du suivi et de la mise en œuvre des recommandations du MAEP

Variable indépendante 2 (Vari2) : Existence, disponibilité et diffusion des rapports sur la mise en œuvre des recommandations du MAEP

Variable indépendante 3 (Vari3) : Ancrage du MAEP dans le cadre institutionnel visant à améliorer la gouvernance

Variable indépendante 4 (Vari4) : L'état des connaissances et d'appropriation du MAEP au niveau des différentes franges de la société

Variable dépendante 1 (Vard1) : Fonctionnement des institutions

Variable dépendante 2 (Vard2) : Stabilité politique

Variable dépendante 3 (Vard3) : Mise en place de cadres ou de stratégies d'amélioration de la gouvernance relatifs au Conflit du Nord, à la corruption et à la modernisation de l'État.

Hypothèse 1 :

$$H1 = \text{Vari1} \& \text{Vari2} \& \text{Vari3} \& \text{Vari4} \Rightarrow \text{Vard1} \& \text{Vard2} \& \text{Vard3}$$

$$+ \quad + \quad + \quad + \quad + \quad + \quad +$$

Hypothèse nulle :

$$H0 = \text{Vari1} \& \text{Vari2} \& \text{Vari3} \& \text{Vari4} \Rightarrow \text{Vard1} \& \text{Vard2} \& \text{Vard3}$$

$$- \quad - \quad - \quad - \quad - \quad - \quad -$$

Au terme de notre analyse voici ce que l'on constate :

$$\text{Constat : } \text{Vari1} \& \text{Vari2} \& \text{Vari3} \& \text{Vari4} \Rightarrow \text{Vard1} \& \text{Vard2} \& \text{Vard3}$$

$$+ \quad - \quad - \quad - \quad - \quad - \quad -$$

Ce que notre analyse démontre, c'est que les variables indépendantes étant négatives, elles ont influencé négativement les variables dépendantes, ce qui explique que les recommandations du MAEP n'ont pas contribué à éviter la crise malienne de 2012.

En définitive, nous avons observé une corrélation entre notre variable indépendante et notre variable dépendante, ce qui pourrait traduire une appropriation partielle du MAEP au Mali. Nous pouvons expliquer cette observation de la manière suivante :

L'opérationnalisation tardive de la commission du MAEP par rapport au calendrier prévu, a constitué une insuffisance dans l'atteinte de l'objectif de suivi de la mise en œuvre des recommandations. Cet état de fait n'a pas permis de réaliser en temps opportun les mesures qui devaient concourir à la

stabilité politique du Mali. Notamment l'assainissement du jeu démocratique, l'équilibre entre les institutions, la mise en œuvre d'une stratégie nationale pour la gestion des conflits, la mise en place d'un observatoire dans les régions en proie aux conflits, la poursuite de la mise en œuvre des accords relatifs au conflit du nord. Par ailleurs, le non-respect des exigences liées au suivi de la mise en œuvre des recommandations du MAEP sur la corruption (à travers la mise en œuvre du plan d'action des états généraux, la sensibilisation de la population sur les méfaits de la corruption et l'introduction de programmes d'instruction civique liés à la question), n'ont pas permis d'endiguer ce problème.

Concernant la modernisation de l'État, le manque de suivi évaluation au niveau du MAEP n'a pas permis d'avoir un regard sur l'inadéquation ou les insuffisances de cette modernisation.

4.5 Réponse aux questions de l'étude

Les recommandations du MAEP étaient-elles assez pertinentes pour permettre d'éviter la crise de 2012 au Mali ?

Nous pouvons dire que sur la base de nos données, les recommandations du MAEP étaient pertinentes pour permettre d'éviter la crise de 2012 au Mali, car le diagnostic posé était précisément axé sur les problèmes qui ont contribué à la crise malienne, tels que le conflit du nord et les conflits politiques.

Quelles sont les insuffisances de l'appropriation du MAEP par le Mali ?

Les insuffisances de l'appropriation du MAEP par le Mali, qui n'ont pas permis d'éviter la crise était liés principalement au manque de volonté politique, aux insuffisances de mise en œuvre des recommandations liées à un déficit de financement, et au manque de suivi-évaluation. Par ailleurs des insuffisances secondaires provenant du mécanisme lui-même ont aussi entravé l'atteinte des objectifs.

Comment le Mali aurait pu éviter sa crise de 2012 par l'appropriation du MAEP ?

Au regard du diagnostic que le MAEP avait posé concernant la gouvernance malienne, une meilleure appropriation de ses recommandations aurait pu permettre d'éviter la crise de 2012. De prime abord, s'il y avait une plus grande volonté politique, ses diagnostics auraient été pris au sérieux et auraient servi de guide pour la prise de décision des autorités politiques. Ensuite, si les instances pour le suivi-évaluation des recommandations du MAEP avaient été mises en place en temps opportun, le travail de suivi aurait pu commencer depuis 2010 et aurait servi à mettre en place les instruments palliatifs qui étaient conseillés pour la gouvernance malienne. Cela aurait permis de contenir la question du conflit du nord, de suivre la mise en œuvre des accords régissant cette question, d'élaborer des programmes de développement sensibles à la dynamique de crise, de mettre en place des stratégies pour endiguer les trafics. Ensuite cela aurait contribué à avoir une classe politique responsable, à renforcer les normes et les institutions, à favoriser l'émergence d'une citoyenneté plus forte, dans la mesure où les citoyens auraient été responsabilisés dans leurs rôles de veille sur l'État.

Au regard de ce qui précède, nous pouvons dire que notre première hypothèse selon laquelle les recommandations du MAEP étaient pertinentes pour permettre au Mali d'éviter la crise est confirmée. A

travers notre recherche, nous avons pu observer les éléments justifiant que la prise en compte de ces recommandations aurait eu un effet positif sur la gouvernance malienne et aurait permis d'éviter la crise.

S'agissant de notre seconde hypothèse, nous pouvons affirmer qu'elle est aussi confirmée, car nos résultats nous permettent de dire que ce sont des insuffisances telles que la volonté politique et les difficultés de mise en œuvre des recommandations du MAEP qui expliquent qu'il n'ait pu contribuer à l'endiguement de la crise malienne de 2012.

4.6 Propositions de stratégie pour améliorer la gouvernance malienne sur la base du MAEP

Face au constat de la faiblesse des initiatives d'amélioration de la gouvernance au Mali, il en ressort que la non prise en compte des recommandations du MAEP est due aux problèmes suivants : le manque de volonté politique, le manque de financement, pas de suivi et de mise en œuvre, et le problème d'ancrage institutionnel. Cela nous conduit à faire des propositions à court et moyen ainsi qu'à long terme.

4.6.1 A court et moyen terme

- Nous proposons une réorganisation (voir l'illustration de cette proposition dans la figure 6 ci-après) du cadre institutionnel de la Commission Nationale de Gouvernance (CNG) du MAEP qui sera basé sur les points suivants :
 - Pour susciter la volonté politique, nous proposons une plus grande implication de la société civile et du grand public. Cette composante aura pour rôle d'exercer son influence et sa surveillance sur le processus de suivi-évaluation de la mise en œuvre des recommandations du MAEP (Plan d'action) et des initiatives d'amélioration de la gouvernance. La mise en place de ce réseau constitué de la société civile et des citoyens permettrait d'encadrer la mise en œuvre.
 - Par ailleurs, pour réussir la mise en place de ce réseau, il devra être procédé à un travail de vulgarisation de l'outil MAEP auprès de la population (à travers des campagnes à la radio, à la télévision, et sur les réseaux sociaux). Il faudrait aussi impliquer davantage les députés de l'Assemblée Nationale au suivi de la mise en œuvre de ces initiatives.
 - Pour résoudre le problème de financement, nous proposons la création d'un « Fonds malien pour les initiatives d'amélioration de la gouvernance » doté par l'Etat, à travers des emprunts obligataires³⁹, des revenus provenant des sociétés d'Etat et de la vente des ressources naturelles.

³⁹ Dont il convient de rappeler la définition : Un emprunt lancé par un Etat ou une organisation, qui est fait par la vente d'obligations à des investisseurs. Il permet une diversification des sources de revenus.

- Sur le plan institutionnel, il faut une redynamisation de la commission nationale de gouvernance du MAEP au Mali. Pour ce faire, nous proposons de mettre son ancrage au niveau de la Primature, qui sera alors le point focal des instances continentales du MAEP.
- Sur le plan de la capacité organisationnelle, il faut augmenter la périodicité de ses réunions ; mettre en place des points focaux, qui répondent à la CNG, dans tous les départements ministériels dont les actions ont une influence sur la gouvernance du pays. Par ailleurs, nous proposons aussi la constitution d'une communauté de pratique ⁴⁰ autour de l'évaluation au Mali, car la culture d'évaluation n'y est pas très développée. Cette communauté d'experts permettrait, de conseiller la CNG et les points focaux sur les aspects techniques de l'évaluation et de résoudre les problèmes y afférents.
- Sur le plan opérationnel, nous proposons que la Commission Nationale de Gouvernance du MAEP, au-delà de son travail axé sur la méthode d'évaluation du MAEP, mène des enquêtes régulières sur la mise en œuvre des initiatives d'amélioration de la gouvernance au Mali. De plus, elle doit avoir un volet communication plus actif, qui procéderait à l'information des citoyens sur les initiatives de gouvernance, à travers des émissions à la radio et à la télévision. La commission devrait aussi avoir une présence forte sur Internet et les réseaux sociaux, afin de mieux atteindre la jeunesse, qui semble être un facteur clé pour susciter la volonté politique.

4.6.2 *A long terme*

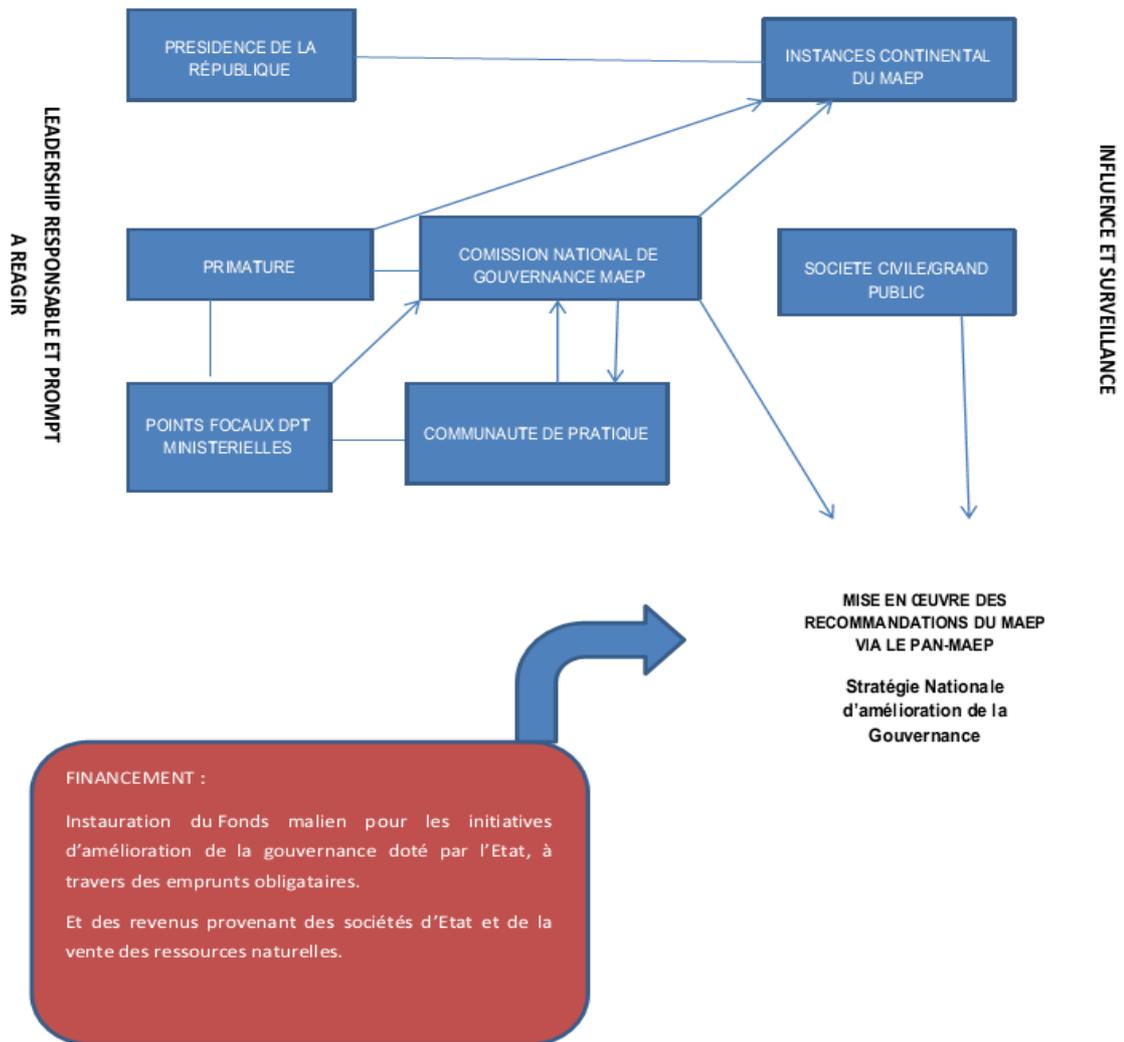
- Nous proposons la transformation de la Commission Nationale de Gouvernance du MAEP en un Conseil autonome pour l'Excellence en Gouvernance ⁴¹. Ce conseil devra être doté d'un statut juridique et d'une autonomie financière. Il aura pour rôle de coordonner et d'harmoniser toute la stratégie malienne d'amélioration de la gouvernance. Pour ce faire, il aura à centraliser les rapports des différentes structures concourant à l'amélioration de la gouvernance, à suivre par des enquêtes régulières et évaluer la mise en œuvre des plans d'action. Il devra aussi être chargé de la mise en place d'indicateurs de gouvernance endogènes au Mali. Ces indicateurs devront être basés sur ⁴² : le degré de coopération des citoyens au sein de structures qui se hissent au-delà des clivages liés à l'ethnie, à la classe (castes) ; le mode de responsabilisation des élus ; la liberté d'association et les moyens que les citoyens ont pour défendre et faire avancer leurs intérêts ; le degré d'obéissance des citoyens aux règles et le degré de respect des élus de ces règles et de leurs modes de modifications.

⁴⁰ Dont il convient de rappeler la définition : « Ce sont des réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent »

⁴¹ Cette idée avait été émise par le Professeur Shérif Delawar, lors de notre cours sur les modèles contemporains de gestions.

⁴² Il faut préciser que nous nous inspirons des dimensions conceptuelles d'efficacité de la gouvernance (la responsabilité, la réciprocité, la confiance et l'autorité) déterminée par Hyden (1992), pour proposer ces indicateurs.

Figure 6 : Cadre Institutionnel autour de la mise en œuvre du PAN-MAEP en vue de renforcer la gouvernance au Mali.



Source : Aboubacar Traoré, 2015

Conclusion générale

Le Mali, à l'instar de nombreux États africains, a connu de grands changements en adhérant aux nouveaux paradigmes de gestion de l'action publique que sont la gouvernance et la démocratie. Il a tout d'abord montré une grande vivacité de sa volonté d'améliorer sa gouvernance démocratique, ce qui lui a valu le « titre de meilleur élève » en la matière, pendant près de deux décennies. Dans cette dynamique, il a mis en place des instruments pour concourir à l'amélioration de sa gouvernance, tels que des espaces d'interpellation et de dialogue, des organes de contrôle et d'évaluation. En outre, il a aussi adhéré au Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP), instrument novateur pour l'amélioration de la gouvernance africaine par un processus d'évaluation participatif. Toutefois, après son évaluation par le MAEP, le Mali a connu la pire crise de son existence. À cet égard, nous avons voulu comprendre cette situation à travers le cadre de l'évaluation du MAEP et identifier les facteurs qui n'ont pas permis à l'évaluation de contribuer à éviter la crise malienne. Nous avons posé la question : « comment le Mali aurait pu éviter sa crise de 2012 par l'appropriation du MAEP? » Les recommandations faites par le MAEP étaient-elles pertinentes pour ce faire ? Si oui quelles ont été les insuffisances qui n'ont pas permis l'atteinte de cet objectif ?

Au terme de notre recherche, nous pouvons affirmer que les recommandations du MAEP étaient pertinentes pour permettre au Mali d'éviter la crise de 2012, car les diagnostics qu'il avait posés étaient plausibles. Cependant, des insuffisances tels que le manque de volonté politique et des difficultés de mise en œuvre n'ont pas permis l'atteinte de ces objectifs. À cet égard, le Mali aurait pu éviter cette crise si les recommandations du MAEP avaient été mieux appropriées par une mise en œuvre effective et un suivi et une évaluation rigoureuse de ce processus.

Par ailleurs, ces questions de gouvernance que nous avons traitées étant aux prémises de leur définition dans le contexte africain, au cours de cette recherche, d'autres questions ont attirées notre attention. Notamment, quelles solutions trouver aux problèmes de mise en œuvre des initiatives de gouvernance qui ne réussissent pas dues au manque de volonté politique ?

Comment trouver des moyens efficaces de financement de ces initiatives ? Et enfin, comment faire du MAEP l'outil par excellence d'amélioration de la gouvernance en Afrique ?

Dans le but de contribuer à une meilleure gestion de l'action publique en Afrique, il serait opportun de faire en sorte que les institutions comme le MAEP soient au centre du renforcement de la gouvernance. C'est à ce seul prix que l'Afrique pourrait sortir des modes de gestion basée sur les « hommes forts », sujets aux dérives que nous avons connus sur le continent.

1 Références bibliographiques

Documents officiels du MAEP :

Directives aux Pays en Vue de Leur Préparation et de Leur Participation AU MAEP : Principes de base pour les pays participants (UA/NOPADA)/ NEPAD 2003

Mémoire d'entente relatif au mécanisme africain d'évaluation par les pairs (Documents de base), le NEPAD, 2003. [Http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php](http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php).

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (document de base), NEPAD, 2003

Document sur les objectifs, standards, critères et indicateurs (OSCI): Objectifs, normes, critères et indicateurs du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs : Ceci est le premier document définissant les objectifs, standards, critères et indicateurs à utiliser pour évaluer l'état de la gouvernance (UA/NOPADA)

Organisation et processus du MAEP: MAEP Organisation et Processus : Ce document définit l'organisation et le processus du mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) (UA/NOPADA)

Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises: Déclaration sur la Gouvernance Démocratique, Politique, Economique et des Entreprises : Ce document contient les engagements clés des dirigeants africains relatifs à la démocratie et la bonne gouvernance. Cette déclaration est aussi parmi les documents fondant les documents du MAEP (UA/NOPADA)

Documents sur le Processus au Mali :

ASSAFE: recueil d'information sur le processus de mise en œuvre du NEPAD et MAEP au Mali, août 2007

ASSAFE: rapport de l'atelier sur «Les leçons apprises de la participation des Organisations de la Société civile Ouest Africaine dans le processus du Mécanisme d'évaluation par les pairs - MAEP», août 2008

Secrétariat national de la CNG-MAEP : MAEP dans la région Afrique de l'Ouest : Leçons apprises du Processus Malien, septembre 2009

Secrétariat national de la CRG-MAEP, Rapport d'auto-évaluation de la République du Mali, Novembre 2008

MAEP, Rapport d'évaluation de la République du Mali, Novembre 2008

Projet du Plan d'Action National, Mali 2009 – 2013

Autres analyses et Livres :

« *Le Sahel comme espace de transit de stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques* », Hérodote, n°142, « Géopolitique du Sahara », Paris 3e trimestre 2011.

10ème Anniversaire du MAEP, CEA, 04 juillet 2014. Repéré à <https://www.youtube.com/watch?v=As96Qes8Axo>

Adotey B-P, (2010). *Reviewing Africa's Peer Review Mechanism: A seven country survey*, PAC, 2010

Aggad F. (2008) : Aborder la question des programmes d'action du Mécanisme Africain d'évaluation par les pairs, Afrique du Sud, P.17

APRM : Communiqué Issued At The End Of The 68th Meeting Of The African peer Review Mechanism Panel Of Eminent Persons, Malabo, 2014, 4.P

APRM: *Press statement of the 22nd summit of the committee of participating heads of state & government of the African Peer Review Mechanism*, Addis Ababa, Ethiopia, 29th January 2015.

Area DR, Chris R. *Future State*. 2009;1–2.

ARGA. *“Compte rendu du forum sur la gouvernance en Afrique”, changeons l'Afrique, 15 propositions pour commencer la gouvernance en Afrique*. 2005.

ARGA. *Pour une gouvernance légitime “Une contribution au débat sur la gouvernance en Afrique”*, Forum sur la gouvernance. Addis Abeba; 2007.

Arieff A. *Crisis in Mali*. 2013;

Barbier J-C. (2014) *Les sources intellectuelles de l'évaluation des politiques publiques*. Rev Polit Manag Public. 2014;31/1(Janvier-Mars):13–30.

Baz L et al, (2013), « *Une hippopotame et huit analystes aveugles : une analyse plurivocale de la crise politique de 2012 dans une République du Mali divisée* », Revue de l'Economie politique africaine.

BELLINA. Séverine et al. (2008) *La gouvernance démocratique, un nouveau paradigme pour le développement ?* (p31-40). Paris : Editions Khartala. p602

Benhammouda H et Kassé M, (2002) « *Le NEPAD et les enjeux de développement en Afrique* », Paris, CEA/Maisonneuve et Larose.

Beno L. *Penser l' Afrique: Une exigence non négociable pour une émergence du continent*.

Booth D. of African governance. 2012;(October):1–4.

Camara Y, « *Résultats de l'enquête Afrobaromètre sur la situation au Mali* », Bamako, L'indépendant, 2013.

Cavelier, B. & Buysson, A., (2007). *Guide de l'évaluation 2007* Nouvelle édition complétée et révisée. , pp.1–109.

Charreaux G. (2006). *Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux*. Gouv des Entrep Nouv Perspect [Internet]. P.300–86. Available from: <http://ideas.repec.org/p/dij/wpfarg/1040101.html>

Commission économique pour l'Afrique : *Reflets du 21ème siècle, Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) Pratiques exemplaires et Enseignements tirés*, 2011, p.52

Communiqué du Conseil des ministres du 26 décembre 2012

Conchon F. et Andreani, J.C (2003). *Méthodes d'analyse et d'interprétation des études qualitatives: état de l'art en marketing*, Paris, 26 pages.

Conseil des Ministres du 30 Novembre 2011

Courade G. (2001) : *Paupérisation et inégalités d'accès aux ressources, Inégalités et politiques publiques en Afrique: pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris : IRD ; Karthala, p. 25-39

Defarges, P.M., (2004). *La Gouvernance*. , 18(2), p.85.

Démocratique, G., Programme, L.E. & Du, M., (2009). *Chapitre 13 - développer des capacités pour évaluer la gouvernance démocratique* : le programme mondial du pnud.

Eboko F., (2013), *De l'intime au politique. Modèles dissonants et régulations des politiques publiques. A partir de la lutte contre le sida en Afrique*, Habilitation à Diriger des Recherches (HDR), Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Juin 2013, 240 p.

Ekanga O. O., (1999), *Les entrailles du porc-épic*, Grasset

Fortin M-F, (2010). *Fondements et étapes du processus de recherche, Méthodes quantitatives et qualitatives* 2ème édition. Montréal, Chenelière Education. p.632

Herbert, R and Gruzd, S. (2008) – *The African Peer Review Mechanism, Lessons From the Pioneers*, SAIIA.

Hermet G, Kazancigil A, Prud'homme J-F, dir. (2005) – *La gouvernance. Un concept et ses applications* – Paris, Karthala, (CERI/Recherches internationales). P.223

Houssouba M. (2012). *"Malinet" Une mémoire virtuelle des crises, le tournant de Janvier 2012*. Basel Papers on Political Transformations, Vol (5), p.23-29

Huebner, A J. (1999). *Examining fourth generation evaluation, application to positive youth development* (p.343). London: Sage.

Huynh-Quan-Suu C. (non daté) : Étymologie du terme "gouvernance". http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf

Hyden et al. (1992). *Gouverner l'Afrique, vers un partage des rôles*. Nouveaux Horizon. Colorado. 441 pages

IAG : Le MAEP 10 ans après : bilan d'une décennie de pratique par les pairs et

International Crisis Group, (2013). *Mali: sécuriser, dialoguer et reformer en profondeur*. p.53

Inter-réseaux Développement rural. (2013). *Le Mali entre crise et insécurité alimentaire* (Publication 31 Aout/2013).

Jacob S, Varone F, Genard J-L, (2007), *L'évaluation des politiques au niveau régional*. Bruxelles, Collection "Action Publique" p.218

Jacob S. (2004) *L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Belgique: entre balbutiements et incantations*. Res Publica. 4:512–34.

Jacob S. (2005) *La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques* (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas). Rev française Sci Polit. ;55(5):835–64.

Jephias M (2011) The African Peer Review Mechanism: Lessons From the Pioneers, Journal of Contemporary African Studies, 29:3, 358-359, DOI: 10.1080/02589001.2011.581504

L'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable. (Etude de prospective à long terme). Washington. D.C., 1989, 346 p.

Landry Signé& Mamoudou Gazibo (2010) Innover en matière de stratégies de développement: Le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), Canadian Journal of African Studies/La Revue canadienne des études africaines, 44:2, 317-344

Lemieux V, Jacob S, Mackay K. (2006) *L'Évaluation De Politiques Et De Programmes Publics*. 2006;13.

LÔ Gourmo Abdoul, (2003), «*Démocratie et gouvernance en Afrique de l'ouest : Quelques enseignements de la dernière décennie* » (Contribution à un Colloque tenue à Bamako en 2003)

M Dansokho, B Gueye, M Samb. (2011): *Projet De Suivi De La Gouvernance En Afrique De L'ouest*, Sénégal, 2011, p.203

Malet A, Consultant C. Forum sur la corruption et la délinquance financière. 2014;

Mangu A-M. (2014) *The African Union and the promotion of democracy and good political governance under the African Peer-Review Mechanism: 10 years on*, Africa Review, 6:1, 59-72, DOI: 10.1080/09744053.2014.883757

Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : progrès, défis et perspectives. Dr Rachel Mukamunana, Secrétariat du MAEP. 12-14 mai 2010. Centre de conférence des Nations unies (CCNU) Addis-Abeba

Mécanisme Africain d'évaluation par les pairs. (2009). *Rapport d'évaluation de la République du Mali* (Publication n°10/2009).

Médard J-F. (1983). « *La spécificité des pouvoirs africains* » In pouvoir n°58, Paris, PUF, pp 10-16

Merrien F.X., 1998, "*De la gouvernance et des Etats-providence contemporains*", Revue Internationale des Sciences Sociales, n°155, pp. 61-71

Moundounga Mouity P. (2008) *Le Gabon et le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* (NEPAD).

Muthoo A, Felloni F, Officer SE, MCGrenra D, Office GB. Country Programme Evaluation Republic of Mali. 2013;(June):26–7.

Osgé, G.N., NOTE D' ORIENTATION O PÉRATIONNELLE Note d'orientation du personnel sur la notation de la gouvernance dans le cadre de l' évaluation de la performance pays à la Banque.

Paquette D, Ph D. (2008) *Le rôle du cadre de référence théorique dans une recherche monographique constructiviste*. 27(1):3–21.

Patrick Bond (2009) Removing Neocolonialism's APRM Mask: A Critique of the African Peer Review Mechanism, *Review of African Political Economy*, 36:122, 595-603, DOI: 10.1080/03056240903346186

Pereira Rosa, H. (2008). *Regards croisés sur la gouvernance*. In BELLINA. Séverine et al., *La gouvernance démocratique, un nouveau paradigme pour le développement ?* (p31-40). Paris : Editions Khartala.

Perret B. *L'évaluation des politiques publiques*. La découverte. Paris; 2001. 124 p.

Perret, B, (2008) « *V. L'évaluation, clé d'une nouvelle gouvernance* », *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, «Repères», 128 pages. URL: www.cairn.info/l-evaluation-des-politiques-publiques--9782707154873-page-89.htm.

Perret, Bernard, « *V. L'évaluation, clé d'une nouvelle gouvernance* », *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, «Repères», 2008, 128 pages URL : www.cairn.info/l-evaluation-des-politiques-publiques--9782707154873-page-89.htm.

Pierre Franklin Tavares, « *Qui donc sauvera le mali? Courtes considérations sur les crises africaines* », Afrique démocratie, 2013 <http://www.afriquedemocratie.net/qui-donc-sauvera-le-mali-courtes-considerations-sur-les-crises-africaines.html>

PNUD, (2009). *Appui aux évaluations de la gouvernance parrainées par les pays*, Note de pratique. P-7

PNUD, (2011). *Forum sur la société civile et les évaluations de la gouvernance en Afrique*. p-3

PNUD. Mali, Réforme de l'administration publique, accès à l'information et gouvernance électronique, Evaluation de projet, série DGTTF « Leçon apprises ».

Projection d'une future gouvernance de développement en Afrique, Dakar, 2011, 9.P

Reitmaier A. (2012) *African Solutions: Best Practices from the African Peer Review Mechanism*, South African Journal of International Affairs, 19:1, 147-148, DOI: 10.1080/10220461.2012.670476

Ridde V DC. (2009). *Approches et pratiques en évaluation de programme*. Montréal: Ed. Les presses de l'université de Montréal; 2009. 327-331 p.

Ridde V DC. No Title. Montréal: Ed. Les presses de l'université de Montréal; 2009. 327-331 p.

Robert Joumard. *Le concept de gouvernance*. LTE 0910. Rapport de recherche. 2009, pp.52. <hal-00489237>

Ross Herbert & Steven Gruzd (2007) Taking stock of the African peer review mechanism, South African Journal of International Affairs, 14:1, 5-28, DOI: 10.1080/10220460709545480

Sanankoua B., Toe R., Touré M. (2015, 05/02). Le grand dialogue. Repéré à <https://www.youtube.com/watch?v=kdhKDRp2RI>

Savard J-F, Conception et mise en œuvre des politiques publiques, cours Université Senghor d'Alexandrie, Décembre 2014

Stultz NM, 'African states experiment with peer-reviewing: the APRM, 2002- 2007', Brown Journal of World Affairs 13:2 (Summer/Fall 2007), p. 6.

Sy, Ousmane. (2008). La gouvernance, une question mondiale qui appelle des réponses spécifiques en Afrique. In BELLINA. Séverine et al. *La gouvernance démocratique, un nouveau paradigme pour le développement ?* (p 41-50). Paris: Editions Khartala.

Sy, Ousmane., (2007). *Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ?* Actes du colloque de Bamako. Available at: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-30.html>.

Sy, Ousmane., 2007. *Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ?* Actes du colloque de Bamako. Available at: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-30.html>.

Toulemonde J, (2007). *Appropriation des résultats de l'évaluation, Leçons de la pratique en Région Limousin*. In *L'évaluation des politiques au niveau régional*. Bruxelles, Collection "Action Publique". p.218- p131-142

Tremblay G, Bertrand J. (2008) Revue de littérature et méthodologie.

Ublique GEP, État UN, Lieux DES, Varone F. l' n g p : 2004;11:133–54.

UNDP, Human Development Report 2007/2008: *Fighting Climate Change-Human Solidarity in a Divided World* (New York: Palgrave Macmillan, 2007)

United States Institute of Peace (USIP). (2012/12/12). *Crisis in Mali, Causes and options*. Repéré à <https://www.youtube.com/watch?V=riOXIKdduQA>

Vielajus, Martin, (2008) « *Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les pairs* », Paris, IRG, 13 p.

Vijay, Makhan. (2002). "L'Union africaine et le NEPAD: un nouveau départ pour l'Afrique?" *Afrique contemporaine* 204: 5-10.

Wing, Susanna. (2013). *Démocratie malienne et dialogue constitutionnel (1991-2007), la quête d'un Etat de droit*. Paris. Khartala. P.252

Young O.R. (1968). *The Politics of Force*, Princeton, Princeton University Press, 1968, p. 15.

Sites Internet:

<http://aprmtoolkit.saiia.org.za/fr/©2014>

<http://aprm-au.org/>

Annexes

Annexe 1

Tableau 1 : Illustration de quelques conclusions et recommandations du rapport MAEP pertinentes pour notre étude

1. Démocratie et Gouvernance Politique (DGP)	Conclusions	Recommandations
<p>DGP. Objectif 1 : Prévention et réduction des conflits intra et inter étatiques</p>	<p><i>al 156- Une importance particulière doit être portée sur certains conflits dont l'exacerbation ou la persistance pourraient compromettre la stabilité du pays.</i></p> <p><i>al 163 (conflit politique) : Les différentes parties prenantes ont une lecture mitigée du contexte politique, certains considèrent la gestion par consensus comme une preuve de la maturité politique du Mali, a contrario elle est considérée par d'autres comme reflétant des intérêts et appétits égoïstes pour faire une alliance autour d'avantages matériels au détriment de la défense des convictions politiques.</i></p> <p><i>al 170 à 178 (le conflit du nord) : fait l'objet d'une grande inquiétude, car il pourrait constituer un facteur de d'instabilité et d'insécurité et entacher la cohésion sociale et l'intégrité territoriale du pays.</i></p>	<p>Mettre en œuvre une stratégie nationale et un plan d'action pour la prévention et la gestion des conflits qui accordent un rôle important aux autorités traditionnelles...</p> <p>Mettre en place un observatoire et des unités de veille dans les régions propices aux conflits, pour recenser les types, les causes, et les solutions de ces conflits.</p> <p>Clarifier les règles du jeu démocratique et s'assurer de la transparence des élections.</p> <p>Poursuivre la mise en œuvre des accords relatifs au conflit du nord ; assurer une meilleure prise en charge par l'Etat de la gestion administrative et sécuritaire de ces zones ; favoriser une meilleure implication des populations locales.</p>

<p>DPG. Objectif 2 : Démocratie constitutionnelle, compétitions politiques, Etat de droit, déclaration des droits de l'homme.</p> <p>DPG. Objectif 4 : La séparation des pouvoirs, la protection de l'indépendance de la magistrature, et d'un parlement efficace.</p> <p>DPG. Objectif 6 : Lutte contre la corruption dans le monde politique.</p>	<p>al 200 à 201(démocratie et compétition électorale) : De l'aveu du Président de la cour constitutionnelle, la fraude électorale des élections de 2007 a atteint une ampleur jamais égalée.</p> <p>L'existence d'un certain nombre de limitations de nature à entraver l'émergence d'une démocratie mature : Absence d'état civil sécurisé qui pourrait avoir des conséquences sur la fiabilité du fichier électoral ; faible taux de participation aux élections lié au mode d'inscription d'office ; multiplicité des partis politiques, absence de démocratie en leur sein, égoïsme et querelles intestines, visées mercantilistes ; insuffisante transparence des élections ; engagement politique vu comme facteur de progression sociale ; transhumance politique ; corruption et achats de voix des électeurs ; publication d'article sur commande par la presse...</p> <p>al 207 (Etat de droit et suprématie de la constitution) : Les problèmes d'application et de respect du droit positif sont des contraintes majeures vu l'impunité relaté par les parties prenantes, cet état de fait relativise l'effectivité de l'Etat de droit.</p> <p>al 213-214 (Décentralisation) : Fondamentalement l'objectif de l'Etat était de transférer aux collectivités les compétences et ressources nécessaires à l'exercice normal de leurs responsabilités, cela n'a pas encore été concrétisé. Par ailleurs il y a une faiblesse probante dans la mise en œuvre des décrets relatifs au transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales.</p> <p>al 220 (Soumission des forces de sécurité à l'Etat de droit et au contrôle des autorités civiles) : Certaines parties prenantes ont considéré que les forces armées étaient gardées à l'écart dans la question de la sécurisation du nord du pays. Par ailleurs les forces armées se souffrent d'un déficit de ressources humaines et de moyens</p>	<p>Appliquer les dispositions légales régulant les partis politiques avec rigueur ; regrouper les élections et modifier les modes de scrutins en vue d'une meilleure maîtrise des dépenses électorales ; informatisation des fichiers électorale et mise à disposition de cartes d'électeurs non falsifiables ; réorganiser l'administration électorale en la rendant plus indépendante des pouvoirs politiques...</p> <p>Constitutionnaliser des institutions tels que le médiateur de la république, le vérificateur général ; mener une étude en vue d'une harmonisation des droits traditionnelles et moderne ; assurer une meilleure diffusion du droit pour éduquer les citoyens...</p> <p>Sensibiliser et former sur la décentralisation ; harmoniser la compréhension des principes de la décentralisation ; assurer une meilleure formation aux cadres de l'administration décentralisée ; accélérer le processus de transfert de compétence, de responsabilité et de ressource...</p> <p>Renforcer les effectifs et les moyens des forces de défense et de sécurité.</p>
--	---	--

	logistiques pour réaliser leurs objectifs.	
2. Gouvernance et Gestion Economiques (GGE)	Conclusions	Recommandations
GGE. Objectif 4 : Lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.	<i>al. 570-602 Cette partie faisait état du grave problème de corruption au Mali et de la faiblesse des dispositifs de contrôle</i>	Encourager la participation des ONG et de la société civile à la lutte contre la corruption économique. Renforcer les pôles économiques existants par le renforcement des capacités. Sensibiliser la population sur les méfaits de la corruption et introduire des programmes d'instruction civique liés à la question.

.Source : Rapport d'Evaluation du MAEP N°10, Mali, 2009

Annexe 2

Conception de l'évaluation de la gouvernance au niveau de quelques organisations(Sy 2007)	
BAD	<p>La Banque Africaine de développement, en vue d'octroyer les ressources du Fond africain de Développement (FAD) aux pays, dispose de critères qui sont basées sur l'éligibilité des pays. Il est déterminé si ces pays sont éligibles à partir du système d'allocation fondée sur la performance (AFP). La BAD fait cette évaluation de la performance des Etats à partir de :</p> <p>(i) les besoins du pays, définit en fonction du revenu par habitants et de la population nationale ; (ii) la performance du pays, déterminer par la notation de l'évaluation de la performance pays (EPP). Cette EPP est déterminé par quelques facteurs qui sont :</p> <p>i) L'analyse du contexte social, économique, politique et institutionnel du pays à travers l'évaluation politique et institutionnelle du pays (EPIP) ;</p> <p>ii) La mesure de la performance du portefeuille de la Banque, qui met aussi en exergue le niveau risque du pays, cela est fait par l'évaluation de la performance du portefeuille du pays (EPPP) ;</p> <p>iii) Puis la mesure de la qualité des performances du pays en rapport avec sa gouvernance et ses institutions, cela est fait par l'évaluation de la performance (EP).</p> <p>Par ailleurs, la BAD a revu son système en 2002 en y intégrant une évaluation spécifique de la gouvernance (EG) pour pouvoir signaler les lacunes de gouvernance ; mettre la gouvernance à l'épicentre du dialogue et des reformes de l'Etat ; faire de la bonne gouvernance une condition d'allocation des ressources.</p>
BANQUE MONDIAL	<p>La Banque Mondial (BM) évalue la gouvernance à travers son Country Policy and Institutional Assessment (CPIA). Cette évaluation qui favorise des critères économiques, est faite à travers un classement annuel des 82 pays les plus pauvres, en vue de leurs allouer des ressources financières de la BM. Pour faire cette notation, la BM procède par une valeur agrégée qui lui permet de mieux définir l'allocation de l'aide.</p>
UNION EUROPEENNE	<p>L'Union Européenne possède plusieurs outils pour l'évaluation de la gouvernance. Cependant, elle utilise fréquemment des approches programme. Par ailleurs, elle a mis en place un nouvel outil d'évaluation de la gouvernance pour ses pays bénéficiaires, les « profils de gouvernance » qui devrait servir à approfondir et guider le dialogue avec les pays de l'accord de Cotonou (2000).</p>
FONDATION MOH IBRAHIM	<p>La fondation Moh Ibrahim vise à stimuler le débat sur la bonne gouvernance en Afrique; fournir des critères permettant aux citoyens et aux gouvernements de mesurer les progrès accomplis en matière de gouvernance; puis de conforter les futurs dirigeants du continent africain. Pour ce faire, elle dispose de plusieurs outils, dont deux sont plus axées sur l'évaluation de la gouvernance :</p> <p>Indice Ibrahim sur la gouvernance africaine (IIGA) qui fait un classement annuel des Etats africains sur la base d'une évaluation de la sécurité et l'Etat de droit, la participation et les droits de l'homme, le développement économique durable et le développement humain. Ces évaluations sont faites autour de 92 indicateurs élaborés par des experts.</p> <p>Le prix Moh Ibrahim pour le leadership d'excellence, qui cherche à inciter une meilleure gouvernance en Afrique en récompensant les chefs d'Etat qui se sont distingués en améliorant la gouvernance dans leurs pays. La fondation, paie à ces derniers une somme initial de 5 millions de dollars et un paiement annuel à vie de 200 000 dollars.</p>

Annexe 3

Grille d'entretien semi-dirigé

Présentation de l'interviewer

Bonjour, je m'appelle Aboubacar Traoré, je suis étudiant à l'Université Senghor d'Alexandrie, et je fais actuellement ma recherche pour le mémoire de Master sur le Mécanisme Africain d'Évaluation par les pairs (MAEP).

Au cours de l'entretien, j'aimerais que nous abordions les thèmes suivants : gouvernance démocratique et MAEP, Évaluation de la Gouvernance, votre perception sur la crise malienne et les perspectives de sortie de crise, le MAEP et la crise malienne.

GOVERNANCE DEMOCRATIQUE ET MAEP

Questions principales	Questions complémentaires	Questions de clarification
<p>Pouvez-vous me parler de votre expérience dans le processus du MAEP ?</p> <p>Quels sont les effets du MAEP quant à l'amélioration de la gouvernance démocratique ?</p> <p>Pouvez-vous me parler de la période post-évaluation du MAEP ?</p>	<p>Quel est la relation entre le MAEP et les autres stratégies d'amélioration de la gouvernance ?</p> <p>Quelles ont été les actions menées par le MAEP en vue d'améliorer la gouvernance</p> <p>Quel est votre avis sur le niveau de conviction des autorités politiques à faire du MAEP un véritable outil d'amélioration de la gouvernance ?</p> <p>Quel est le rôle de la Commission Nationale de gouvernance du MAEP ?</p> <p>Quel est votre avis sur l'avenir du MAEP ?</p> <p>Quels sont vos recommandations pour une éventuelle amélioration de la gouvernance au Mali ?</p> <p>Quel est le niveau d'ancrage institutionnel du MAEP dans le cadre institutionnel pour l'amélioration de la Gouvernance ?</p>	<p>Quel est l'état du suivi de la mise en œuvre des recommandations du MAEP ?</p> <p>Pouvez-vous m'en dire davantage ?</p>
<p>D'après votre expérience, quels ont été les difficultés ?</p>	<p>Pour quelles raisons ?</p>	

LE MAEP ET LA CRISE MALIENNE

Questions principales	Questions complémentaires	Questions de clarification
<p> Quelles sont vos perceptions sur les causes de la crise ?</p>	<p> Comment le contexte Malien à influencer sur le MAEP?</p>	<p> Pouvez-vous m'en dire un peu plus ?</p> <p> Pouvez-vous m'en dire davantage ?</p>
<p> Quel effet le MAEP pouvait avoir sur la gouvernance pour éviter la crise ?</p> <p> Les recommandations du MAEP étaient-elle pertinentes pour éviter cette crise ?</p>	<p> Quel a été le rôle du MAEP pendant la crise ?</p> <p> Quel rôle le MAEP pourrait jouer dans la phase de résolution de la crise ?</p> <p> Quels sont vos recommandations en vue de la sortie de crise ?</p>	
<p>Clôture</p>		
<p>Est-ce que vous avez d'autres recommandations ?</p>		