HAL
open science

Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française

Bénédicte Fischer

To cite this version:

Bénédicte Fischer. Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française. Droit. Université de Grenoble, 2011. Français. NNT : 2011GREND011 . tel-00944623

HAL Id: tel-00944623

https://theses.hal.science/tel-00944623

Submitted on 10 Feb 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Droit public**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Bénédicte FISCHER

Thèse dirigée par **Jean-Jacques GLEIZAL**

préparée au sein du **Centre d'Etudes et de Recherche sur le Droit, l'Histoire et l'Administration Publique (C.E.R.D.H.A.P.)**
dans **l'École Doctorale Sciences Juridiques**

Les relations entre l'administration et les administrés au Mali.

Contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française.

Thèse soutenue publiquement le **2 décembre 2011**,
devant le jury composé de :

Monsieur Jacques CHEVALLIER
Professeur, Université Paris II, Rapporteur
Monsieur Jean DU BOIS DE GAUDUSSON
Professeur, Université Bordeaux IV, Président
Monsieur François FERAL
Professeur, Université de Perpignan, Rapporteur
Monsieur Jean-Charles FROMENT
Professeur, Université Grenoble II, Membre
Monsieur Jean-Jacques GLEIZAL
Professeur émérite, Université Grenoble II, Directeur de thèse
Monsieur Philippe YOLKA
Professeur, Université Grenoble II, Membre

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Droit public**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Bénédicte FISCHER

Thèse dirigée par **Jean-Jacques GLEIZAL**

préparée au sein du **Centre d'Etudes et de Recherche sur le Droit, l'Histoire et l'Administration Publique (C.E.R.D.H.A.P.)**
dans **l'École Doctorale Sciences Juridiques**

Les relations entre l'administration et les administrés au Mali.
Contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française.

Thèse soutenue publiquement le **2 décembre 2011**,
devant le jury composé de :

Monsieur Jacques CHEVALLIER, Rapporteur.
Professeur, Université Paris II, Rapporteur

Monsieur Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, Président du jury.
Professeur, Université Bordeaux IV

Monsieur François FERAL, Rapporteur.
Professeur, Université de Perpignan, Rapporteur

Monsieur Jean-Charles FROMENT, Membre du jury.
Professeur, Université Grenoble II

Monsieur Jean-Jacques GLEIZAL, Directeur de thèse.
Professeur émérite, Université Grenoble II, Directeur de thèse

Monsieur Philippe YOLKA, Membre du jury.
Professeur, Université Grenoble II

REMERCIEMENTS

Parce que la thèse, à l'image de la vie, n'est que le fruit de rencontres, je tiens à remercier mon Directeur, le Professeur Jean-Jacques Gleizal, pour m'avoir fait partager sa passion pour l'Afrique. Je vous remercie sincèrement pour votre accompagnement tout au long de ces années qui m'a permis de construire mon chemin. Merci pour votre confiance, pour votre disponibilité de tous les instants, y compris des derniers, ainsi que pour votre soutien constant.

Cette recherche n'aurait pas non plus pu aboutir en dehors du centre dans lequel elle a été menée. Je remercie vivement son Directeur, le Professeur Jean-Charles Froment pour son appui ainsi que pour les conditions de travail offertes par le C.E.R.D.H.A.P.

Merci aussi à tous ses enseignants-chercheurs, pour leurs conseils, leurs relectures, mais aussi pour m'avoir ouvert à d'autres horizons, qu'ils soient latino-américain, turc, ou bientôt ultramarin. Merci à Paola, pour son écoute et sa perspicacité. Merci à Evelise, pour les aventures partagées en binôme. Merci à Léo, pour avoir accepté une discussion juridique par un dimanche matin ensoleillé. Merci aussi évidemment à la « branche » malienne du C.E.R.D.H.A.P. à laquelle j'essaie de me greffer : Zoumana pour ton aide précieuse et ta grande disponibilité, Abdoul Aziz et Yaya pour votre accueil et votre concours indispensable à la collecte des informations.

Merci sincèrement aux Professeurs Dominique Darbon et Amadou Keita pour le temps qu'ils ont bien voulu m'accorder malgré leur charge de travail. Tant les discussions engagées que les relectures furent des sources de réflexion prolifiques.

Je tiens par ailleurs à remercier le plus chaleureusement possible la famille Konaté - Boubel, Hawa, Maï, Tiéoulé et Demba - pour m'avoir accueillie chez eux pendant l'ensemble de mes séjours au Mali. Votre hospitalité et votre amitié ont transformé mes recherches et surtout, à jamais, ma vie. Merci à la grande famille, les parents d'Hawa, les belles-sœurs et les cousines d'avoir accepté que je partage votre quotidien. Merci à ta sœur Hawa, Salimata Konaté Ouedraogo, à son mari Hervé et à leur petite Sali d'avoir veillé sur moi au Burkina-Faso avec tant de bonté.

Tout aurait été différent sans l'amitié de Geza Strammer. Pour m'avoir permis de pénétrer les arcanes décisionnelles, mais aussi pour avoir réussi à trouver un pot de Nutella à Bamako, permets-moi de t'exprimer ma profonde gratitude. Tu es notamment à l'origine de ma rencontre avec Moussa Doumbia, Maire de la commune rurale de Sido, qui a si aimablement accepté de me laisser observer la vie au sein de sa commune. Merci, Monsieur le Maire, pour votre prévenance de tous les instants. Merci aussi à ma logeuse Aminata Sangaré Doumbia, ainsi qu'à son mari Sibiry Doumbia, pour ces moments exceptionnels passés au coin du feu.

Pour avoir seule réussi à accompagner la totalité de ce travail, je te remercie Dorothée pour ton soutien sans faille et ton infinie patience. La valeur n'attendant pas le nombre des années en amitié non plus, merci énormément à toi aussi Delphine pour ton écoute et ta présence. A vous tous qui avez largement contribué à me permettre de mener ce projet à son terme, Ludovic, Anca, Delphine et Denis, je profite de cette occasion pour vous renouveler mes remerciements les plus sincères.

Merci à mes parents, pour avoir toujours respecté mes choix, même si je sais combien certains étaient durs pour eux.

Merci enfin à Olivier, pour m'avoir laissé envahir le bureau et ta vie. Sans toi, rien n'aurait été possible.

A la mémoire de mes grands-parents

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

A.C.P.	Afrique Caraïbes Pacifique
A.-O.F.	Afrique-Occidentale Française
A.O.M.F.	Association des Ombudsmans et médiateurs de la Francophonie
A.P.A.D.	Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement
Asaco	Association de santé communautaire
B.C.E.A.O.	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
B.E.S.I.	Bureau d'Etudes, de Services et d'Informatique
B.S.I.	Budget Spécial d'Investissement
C.A.D.	Comité d'Aide au Développement
C.A.D.A.	Commission d'Accès aux Documents Administratifs
C.D.I.	Commissariat au Développement Institutionnel
C.E.E.	Communauté Economique Européenne
C.E.P.I.A.	Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique
C.E.R.D.H.A.P.	Centre d'Etudes et de Recherche sur le Droit, l'Histoire et l'Administration Publique
C.F.A.	Communauté Financière Africaine
C.G.S.	Comité de Gestion Scolaire
C.N.R.A.	Commission Nationale de Réforme Administrative
C.O.N.F.E.D.	Cellule d'appui à l'Ordonnateur National du F.E.D.
C.R.A.	Commissariat à la Réforme Administrative
C.R.N.	Conseil de Réconciliation Nationale
Cscom	Centre de santé communautaire
C.S.L.P.	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
C.T.S.P.	Comité de Transition pour le Salut du Peuple
D.C.I.	Dénomination Commune Internationale
D.T.A.	Dispositions Techniques et Administratives d'exécution
E.H.E.S.S.	Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales
E.I.D.	Espace d'Interpellation Démocratique
E.P.I.C.	Etablissement Public Industriel et Commercial
F.E.D.	Fonds Européen pour le Développement
F.M.I.	Fonds Monétaire International
I.D.H.	Indice de Développement Humain
I.F.I.	Institutions Financières Internationales
I.F.S.A.	Institut Français des Sciences Administratives
I.I.S.A.	Institut International des Sciences Administratives
I.N.P.S.	Institut National de Prévoyance Sociale
J.O.	Journal Officiel
L.A.S.D.E.L.	Laboratoire d'Etudes et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local
L.G.D.J	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
M.D.C.	Mouvement pour le changement démocratique
M.D.R.E.R.I.	Ministère Délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les Institutions

M.D.R.I.	Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles
O.C.D.E.	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
O.H.A.D.A.	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
O.M.S.	Organisation Mondiale de la Santé
O.N.G.	Organisation Non Gouvernementale
O.N.U.	Organisation des Nations Unies
P.A.R.A.D.	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
P.A.R.A.D.D.E.R.	Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Economique Régional
P.D.I.	Programme de Développement Institutionnel
P.N.U.D.	Programme des Nations Unies pour le Développement
P.O.	Plan Opérationnel
P.P.P.	Partenariat Public-Privé
P.R.O.D.E.J.	Programme Décennal de Développement de la Justice
P.U.F.	Presse Universitaire de France
S.A.I.S.A.	Stratégie d'Accès à l'Information au Sein de l'Administration
s.d.	Sans date
s.éd.	Sans éditeur
s.l.	Sans lieu
T.D.R.L.	Taxe de Développement Régional et Local
T.F.	Tranche Fixe
T.V.	Tranche Variable
U.S.-R.D.A.	Union Soudanaise-Rassemblement Démocratique Africain

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

PARTIE 1. LE DROIT MALIEN REGISSANT LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES ADMINISTRES : L'IMPASSE DE L'AUTONOMISATION 62

Titre 1. Le droit positif des relations entre l'administration et les administrés, entre conditionnement et conditionnalités 65

Chapitre 1. Le conditionnement du droit administratif par l'héritage colonial 66

Chapitre 2. Les conditionnalités dans le droit administratif instillées par les partenaires techniques et financiers 111

Titre 2. La normativisation sans autonomisation des relations entre l'administration et les administres 145

Chapitre 1. Une volonté affichée d'encadrement juridique des relations entre l'administration et les administrés au Mali 146

Chapitre 2. Un encadrement juridique des relations entre l'administration et les administrés sous influence occidentale 197

PARTIE 2. LA SOCIALISATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES ADMINISTRES AU MALI : UNE CREATIVITE AU-DELA DU DROIT POSITIF 253

Titre 1. Les relations au quotidien entre l'administration et les administrés 255

Chapitre 1. Des pratiques au carrefour du formel et de l'informel 258

Chapitre 2. Des pratiques à l'origine de la reconfiguration du service public malien 301

Titre 2. L'appropriation du processus de production du droit au cœur de l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés 349

Chapitre 1. Une appropriation malienne stratégique de la production du droit des relations entre l'administration et les administrés : l'intériorisation du temps du droit 350

Chapitre 2. La « refondation » du processus de production du droit administratif : un prérequis à l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés dans un Etat en situation de fragilité 375

CONCLUSION 413

BIBLIOGRAPHIE 417

ANNEXES 457

TABLE DES MATIERES 695

INTRODUCTION

« Plus que d'autres, les droits administratifs sont ouverts aux syncrétismes, et à une certaine forme d'œcuménisme qui transcende les nations et les systèmes clos.

Les administrativistes ne se plaindront pas si leur discipline elle-même les incite à la compréhension des autres, et leur commande, en même temps qu'elle le leur facilite, un dialogue ouvert à l'échelle du monde. »

Jean RIVERO

Miscellanea W.J Ganshof van der Meersch, p. 638.

Le 10 décembre 2000, Ousmane Aly Gatta, fonctionnaire de l'Etat malien, interpelle les Ministres de la Justice puis de la Défense au cours de la septième édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique en ces termes :

« Monsieur le Ministre, ne pensez-vous pas que trois ans pour juger un problème d'enlèvement d'animaux constituent une mauvaise publicité pour la justice malienne ? Ne pensez-vous pas que le comportement de certains magistrats porte préjudice à la réforme de la justice en cours ?

Ne pensez-vous pas que l'échec successif de trois missions de la brigade de gendarmerie pour amener quatre individus prend une part entière dans la perte de l'autorité de l'Etat ? »[1].

Ces interpellations font suite à l'envoi par Ousmane Aly Gatta, pour la deuxième année consécutive, d'une lettre à la commission d'organisation de l'Espace d'Interpellation Démocratique (E.I.D.). Celle-ci a été retenue pour être lue, par lui-même, devant les membres du gouvernement réunis à l'occasion d'un forum public tenu le 10 décembre de chaque année depuis 1994[2], jour anniversaire symbolique de l'adoption de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

Dans cette lettre, il expose longuement les faits l'ayant conduit à s'exprimer au cours de cette tribune populaire que constitue l'E.I.D. En ce qu'ils sont particulièrement révélateurs de la nature des relations qu'un administré entretient au quotidien avec l'administration de la justice et, plus avant, de l'administration générale, retenons-en les éléments principaux.

---

[1] Interpellation d'Ousmane Aly Gatta, présentée lors de la 7ème édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique du 10 décembre 2000. MINISTERE DE LA JUSTICE, *VIIè édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique*, Editions Friedrich Ebert Stiftung, Bamako 2000, pp. 53-55. Cette interpellation a été reproduite dans son intégralité en annexe.

[2] En 2002 et en 2003 cependant, les sessions de l'E.I.D. n'ont pas été organisées afin d'opérer une réflexion sur l'avenir de cette institution. Voir *infra*, partie 1, titre 2.

En 1997, les animaux de Monsieur Gatta, en retour de transhumance, ont été interceptés par un groupe de quatre individus dans un village du cercle de Kita, à l'Ouest de Bamako. Ces individus ont tenté d'impliquer quatre villages Kagoro voisins, du nom du groupe ethnique dominant, en leur envoyant des moutons. Le chef coutumier Kagoro a alors convoqué les habitants de tous ces villages pour mener enquête et a conclu, seulement deux jours après la commission du forfait, que ces animaux avaient bien été enlevés « par simple fantaisie d'individus sans scrupule, car il n'y avait eu ni dégât de champ, ni provocation » et qu'en conséquence ils devraient être restitués au propriétaire. De plus, un bœuf, finalement sacrifié, a du être payé par les quatre individus comme amende, « car le Kagoro n'a jamais été ni voleur, ni brigand » d'après les paroles du chef coutumier. Depuis ce jugement ayant restauré la paix sociale dans les villages Kagoro, monsieur Gatta a entrepris des démarches au niveau de l'administration de la justice et de la gendarmerie pour tenter de récupérer ses animaux, démarches qui n'ont toujours pas abouti à la date de l'interpellation, soit plus de trois ans après.

Sur sa demande, le chef d'arrondissement a tout d'abord envoyé ses deux gardes, sans succès, afin de ramener les quatre individus ainsi que les animaux. Un mois après avoir informé le commandant de cercle et le juge de ce refus de coopérer, monsieur Gatta a finalement déposé une plainte « au niveau de la justice de Toukoto ». Le procureur l'informe alors qu'une mission est en cours de préparation afin de répondre à sa plainte, mais qu'elle ne peut être menée à bien tant que ce dernier n'a pas reçu le carburant que le commandant de cercle lui a promis. Monsieur Gatta débourse alors 75 000 francs CFA[3] pour que cette première mission puisse être menée. Elle permet, en début d'année 1998, de ramener les auteurs au village, qui reconnaissent les faits et restituent les animaux encore en leur possession. Pour le remboursement des animaux manquants, un règlement à l'amiable a été proposé par le procureur et accepté par les parties : la mission rentre avec l'un des individus à Kita, qui devient donc le garant du groupe, un autre doit se rendre à Bamako afin de chercher le montant dû et les deux derniers individus sont libérés. Quand monsieur Gatta

[3] Soit environ 115 euros.

s'informe auprès du procureur sur l'évolution de l'affaire un mois et demi plus tard, celui-ci lui fait comprendre qu'ils n'étaient pas décidés à payer et qu'il a finalement libéré le garant.

Après plusieurs lettres au juge restées sans réponse et, « pensant à un embourbement passager de la machinerie judiciaire à Kita », l'interpellant s'est rendu à Bamako pour y rencontrer le Ministre de la Justice, qui lui a « promis de prendre les contacts nécessaires ». Mais, peu après, les principaux interlocuteurs de monsieur Gatta ont été mutés et ce n'est que cinq mois plus tard qu'il a pu rencontrer le nouveau procureur de Kita, qui lui conseille de reprendre les démarches. Le juge de paix transmet alors le dossier à la brigade de gendarmerie. Après deux convocations sans suite des auteurs du vol par le chef de brigade, ce dernier décide, encore plusieurs mois après, d'envoyer une mission sur place, à la préparation de laquelle monsieur Gatta participe une nouvelle fois à hauteur de 50 000 francs CFA[4] et de la location d'un véhicule, le juge de paix concourant aussi personnellement à l'exécution de cette mission à hauteur de 30 000 francs CFA[5]. Les individus s'étant opposés, cette mission ne permit pas de les ramener à Kita. En juin 2000, une dernière mission composée de gendarmes et de gardes a été envoyée aux frais de la victime, pour le montant de 138 000 francs CFA[6] et de la location de deux véhicules. Elle fut une nouvelle fois couronnée d'échec.

Avant d'en référer aux Ministres de la Justice et de la Défense, ce citoyen conclut son interpellation par ces phrases : « Voici en quelques mots les faits dont j'ai fait l'objet. Il s'agit du dommage matériel et moral. Vingt ans d'épargne détruit en quelques jours, les congés de trois ans sacrifiés à la recherche de la justice : j'ai rencontré le juge de paix à compétence étendue de Toukoto, le procureur de la République de Kita, le procureur général de Kayes, le Ministre de la Justice, le chef d'arrondissement de Séféto, le commandant de cercle de Kita, le chef de brigade de Kita et le gouverneur de la région de Kayes sans gain de cause. Je

[4] Soit environ 76 euros.
[5] Soit environ 45 euros.
[6] Soit environ 210 euros.

souhaite une fois de plus que justice soit rendue. »[7]. Par la formulation de ses interpellations à l'adresse des Ministres de la Justice et de la Défense, monsieur Gatta met alors en perspective quatre niveaux de réflexions pour le chercheur.

Avant de les présenter, parce que le vocabulaire employé importe particulièrement par rapport à ce sujet et que, sans autre précisions, la lecture de ces prolégomènes est susceptible d'être d'entravée, le choix de la terminologie d' « administré » doit être justifié dès à présent. Alors que la notion d' « usager » est en effet privilégiée par le droit malien[8], le recours à celle d' « administré » est préféré dans cette étude, en ce qu'il invite à discuter sur le terrain africain tout un glissement de vocabulaire fortement situé tant au niveau symbolique que juridique, des notions d'administré à celle d'usager, voire de client ou encore de citoyen. Dans cette logique, dont l'objet de l'introduction est de mettre en perspective la pertinence, c'est donc un retour à une acception neutre d' « administré » qui est proposé, comme vocable délesté de la connotation négative dont il est chargé dans la langue française. Pour esquisser une définition, cet emploi neutre de la notion d' « administré » renvoie alors à celle « sommaire »[9] présentée par Jean-Marie Auby selon lequel, « on peut entendre par administrés les individus à l'égard desquels s'exerce la compétence de l'Administration »[10], cette dernière étant quant à elle entendue comme « publique », même si, par commodité, elle ne sera pas systématiquement qualifiée comme telle par la suite.

Dans ce cadre, le premier niveau de réflexion mis en lumière par l'interpellation formulée par monsieur Gatta est relatif à la relation entretenue par le peuple malien avec la Justice, au sens d'institution : elle est à la fois concurrencée par la justice traditionnelle, exercée ici par le chef coutumier, en ce que seule cette dernière poursuit l'objectif, fidèle à la représentation de

---

[7] MINISTERE DE LA JUSTICE, *VIIè édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique*, Editions Friedrich Ebert Stiftung, Bamako 2000, pp. 53-55.
[8] En ce sens notamment, la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régit « les relations entre l'administration et les usagers des services publics ».
[9] AUBY, Jean-Marie, « Le milieu juridique », in AUBY, Jean-Marie ; BANDET, Pierre ; BOULET, Louis (et *al.*), *Traité de science administrative*, Mouton, Paris 1966, p. 204.
[10] *Idem*, p. 204.

la justice -comme fin cette fois-ci-, de paix sociale par réconciliation du groupe et, dans le même temps, elle est aussi sollicitée par le justiciable si le besoin s'en fait ressentir, de manière stratégique. Le deuxième niveau relève de la nature des rapports entre les administrés et l'administration. Outre le fait que le suivi du dossier a été fortement perturbé par une série de mutations, esquissant déjà les contours du problème de la mémoire de l'administration malienne, son exécution dépend fortement des capacités de l'administré à y contribuer matériellement, ainsi qu'à mobiliser les personnalités susceptibles d'intervenir en son sens, y compris, et avant tout, le « chef », le Ministre dans ce cas. Le troisième niveau a trait à la possibilité même offerte à monsieur Gatta d'interpeller publiquement deux membres du gouvernement, qui met en perspective, en effet, à la fois l'originalité et l'exemplarité des voies maliennes de règlement des conflits avec l'administration. Cette analyse doit néanmoins être immédiatement complétée au regard de l'étude de cas proposée, car, dans le même temps où le caractère innovant de l'institution de l'Espace d'Interpellation Démocratique peut être salué, sa portée apparaît de suite limitée compte tenu de la procédure présidant à la formulation de toute interpellation. Celle-ci doit en effet être formulée par écrit, dans une lettre adressée en français à la commission d'organisation de l'E.I.D., ce qui a pour conséquence de réserver cette voie de recours à une couche restreinte de la population, alphabétisée et, *a priori*, aisée, soit dans cette affaire, un fonctionnaire, de surcroît nanti, puisque possédant plusieurs centaines d'animaux d'élevage. La lettre doit par ailleurs être retenue par la commission et, même dans cette hypothèse, sa lecture devant les Ministres n'équivaut pas inéluctablement à la résolution de l'affaire puisqu'ici monsieur Gatta se présente devant les membres du gouvernement pour la deuxième année consécutive.

Enfin, au-delà de l'interpellation en elle-même, sa retranscription dans ces propos introductifs appelle un quatrième niveau de réflexion, cette fois-ci relatif à la publicité offerte à ce Forum, révélatrice des difficultés d'accès à l'information administrative au Mali, entendue dans un sens large. Si la séance publique de l'E.I.D. est radiodiffusée et si des commentaires de synthèse sont formulés à son issue dans les journaux nationaux, la consultation des interpellations apparaît en effet fort peu aisée. Ces dernières ont en ce sens

été compilées certaines années dans des recueils à l'initiative d'acteurs privés, ou parfois du secrétariat de l'E.I.D., mais, outre le fait que cette opération n'est pas systématique, la diffusion de ces recueils n'est assurée que dans un cercle restreint et leur consultation nécessite donc d'être mis en relation avec l'interlocuteur idoine.

C'est en conséquence une difficulté particulière dans la collecte des données qui est ici rencontrée. Mais, une nouvelle fois, les questions de la mémoire de l'administration et de la sollicitation d'intermédiaires dans la relation avec l'administration sont aussi soulignées. Par ailleurs, l'étude de ce cas particulier ouvre à des considérations plus larges relativement à l'administration malienne, tant quant à la participation matérielle à son fonctionnement par l'administré que, plus loin, quant à l'ébauche d'une interpénétration avec la société, ou encore relativement à l'ambivalence des voies de recours proposées contre son action. Autant d'éléments dont la mise en perspective, en plus de l'illustration ponctuelle de notre sujet par une première confrontation à son champ africain, esquisse déjà les grands défis soulevés par son étude, que ce soit au niveau de la méthode de recherche ou sur le fond, notamment du point de vue de l'inscription dans une approche disciplinaire susceptible d'embrasser les relations entre l'administration et les administrés au Mali dans toute leur complexité.

Afin de bien mettre en relief ces éléments, dans une démarche de découverte progressive de l'environnement malien fidèle à l'empirisme de la démarche caractérisant ces travaux, la présentation du Mali comme cas d'étude (section 1), permettra de souligner tout l'intérêt du sujet ainsi que la pertinence de l'approche juridique pour son traitement (section 2). Cette problématisation nécessitant de dégager une méthode particulière de recherche (section 3), l'exposé de celle-ci précédera enfin la justification du champ et du plan de l'étude (section 4).

Section 1. Le Mali comme cas d'étude, un terrain fertile d'analyses et de mise en perspective des questionnements contemporains

Etat unitaire enclavé d'Afrique de l'Ouest, le Mali est le second Etat le plus vaste de la sous-région, après le Niger. Il est néanmoins peu peuplé, la population totale étant estimée à 15,5 millions d'habitants en 2009[11], concentrée essentiellement dans les régions du Sud, 65% du territoire étant occupé par le désert du Sahara au nord du pays. Sa capitale est Bamako, métropole connaissant une expansion rapide et seule ville à dépasser le million d'habitants. Par ailleurs, parmi les principales villes, seules Mopti à l'est et Sikasso, au sud, dépassent le seuil des 100 000 habitants.

Aujourd'hui, le Mali est classé parmi les pays les plus pauvres de la planète, avec notamment une valeur de l'Indice de Développement Humain (I.D.H.) établie à 0,309[12], ce qui lui attribue le rang de 160ème Etat sur les 169 dont l'I.D.H. a pu être calculé en 2010 par le Programme des Nations Unies pour le Développement (P.N.U.D.). Depuis la transition démocratique opérée au début des années 1990, il est néanmoins considéré par les bailleurs de fonds internationaux comme un exemple, un « bon élève », parmi les pays en développement.

Ses dirigeants se sont en effet engagés avec vigueur dans la mise en œuvre de politiques de développement ambitieuses, au sein desquelles la problématique des relations entre l'administration et les administrés a été progressivement érigée comme focale en considération de l'histoire de l'Etat malien. Pour cette raison, le choix du Mali comme cas

---

[11] Selon les chiffres du quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat présentés en Conseil des ministres le 7 octobre 2009, la population malienne s'élève à 14 517 176 habitants, les femmes représentant 50,4% de la population et les hommes 49,6%. DIAKITE-N'DIAYE, Fatoumata, Secrétaire Général du Gouvernement, Communiqué du Conseil des Ministres du mercredi 7 octobre 2009, Koulouba, consultable sur le site de la Présidence de la République du Mali à l'adresse : www.koulouba.pr.ml/spip.php?article1959

[12] PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, *Rapport sur le développement humain 2010. Edition du 20è anniversaire du R.D.H. La vraie richesse des nations : les chemins du développement humain*, Editions Communications Development Incorporated, New York 2010, p. 169.

d'étude résulte à la fois du fait qu'il représente un champ fertile d'analyses de par l'historicité de la construction des relations entre l'administration et les administrés et un terrain particulièrement favorable à la mise en perspective des questionnements contemporains relatifs à la modernisation de l'Etat africain.

« Véritable confluent ethnique »[13] du fait de la succession de plusieurs grands empires – du Ghana, ou Ouagadou, du Mali, ou Mandé, et Songhaï -, puis, à la suite de leur division, de plusieurs royaumes – Bambara, Peul, Dioula et Toucouleur -[14], le territoire malien actuel regroupe plus d'une dizaine d'ethnies[15], unies notamment entre-elles par des relations de cousinage à plaisanterie forgées par cette histoire. Carrefour culturel aussi, la majorité des habitants du Mali est musulmane à la suite de l'islamisation de la société à partir du VIIIème siècle[16] et la langue officielle est le Français[17] depuis la colonisation, même si le Bambara est la principale langue véhiculaire.

Pénétré en effet par les forces coloniales à partir de la fin des années 1870, qui implantèrent alors la forme moderne de l'Etat dans leurs territoires[18], le Mali dans ses frontières actuelles ne devient indépendant que le 22 septembre 1960, après la tentative éphémère de constitution d'une Grande Fédération du Mali par le regroupement du Sénégal et du Soudan français, du nom donné à sa colonie par la métropole.

---

[13] GOLOGO, Yaya, *La problématique de l'Etat fonctionnel en Afrique : le cas expérimental du Mali*, thèse de doctorat en droit public, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, mai 2009, p. 22.

[14] D'après la présentation de l'histoire du Mali présentée sur le site de la Présidence : www.koulouba.pr.ml/spip.php?article12

[15] Les principales ethnies du Mali sont les ethnies Bambara, Bobo, Bozo, Dogon, Khassonké, Malinké, Peul, Sénoufo, Soninké, Songhaï, Touareg et Toucouleur. Voir notamment N'DIAYE, Bokar, *Les groupes ethniques au Mali*, Editions Populaires, Bamako 1970, 480 p.

[16] Voir notamment l'article proposé par Elmouloud Yattara, Professeur à la Faculté des Lettres, Langues, Arts et Sciences humains de l'Université de Bamako sur le site « Histoire de l'Afrique de l'Ouest » initié par les historiens de plusieurs universités ouest africaines : YATTARA Elmouloud, *L'Islam et les voies de sa diffusion au Mali du VIIIème au XVIème siècle*, en ligne : www.histoire-afrique.org/article164.html

[17] Article 25, al. 6 de la Constitution du Mali du 25 février 1992 : « Le français est la langue d'expression officielle ».

[18] Cette notion ainsi que l'impact détaillé de la colonisation seront étudiés *infra*.

Indépendante, la République du Mali connaît une période politique de trente ans de parti unique dont l'analyse souligne nettement les césures opérées dans les logiques de développement quant à la place de l'Etat et des missions de son administration, qui sont, aujourd'hui encore, à la base des représentations des relations administratives.

En effet, l'Etat malien a tout d'abord connu, jusqu'en 1968, le régime de l'Union soudanaise-Rassemblement démocratique africain (U.S.-R.D.A.) sous la présidence de Modibo Keita. L'option socialiste ayant été préconisée[19], elle mène finalement à une exacerbation des difficultés financières, la paralysie de l'appareil productif national ainsi qu'aux violations des libertés individuelles par la milice populaire[20]. Bien plus, comme le souligne Hamdy S. Ould Albachir, l'administration reste fortement tributaire du passé colonial, les procédés d'action étant marqués par la violence, l'intimidation et l'exploitation des populations[21]. Les critiques de l'appareil administratif en résultant aboutissent à la réalisation d'un coup d'Etat en 1968 par le Comité Militaire de Libération Nationale, orchestré par le lieutenant Moussa Traoré. Le contexte politique se prête alors à l'élaboration de la première génération de réforme de l'administration, volonté illustrée par la création de la Commission Nationale de Réforme Administrative (C.N.R.A.) en 1969, « organe consultatif chargé de proposer au Gouvernement les mesures susceptibles d'améliorer la productivité des agents de la fonction publique et l'efficacité des services de l'Etat »[22]. Dans ce contexte, le choix a été opéré de faire de l'administration malienne une administration du développement, notamment par le biais d'innovations « tendant à préciser la responsabilité des agents publics dans le développement économique et social, à normaliser les structures et procédures, et à définir le cadre de participation des populations »[23]. A la suite de la

---

[19] Voir notamment à ce propos : DIARRA, Eloi, « Mali », in TAVERNIER, Paul (dir.), *Recueil juridique des droits de l'Homme en Afrique. Volume 2, 2000-2004*, Tome II, coll. du CREDHO, Bruylant, Bruxelles 2005, pp. 1425–1443.

[20] Voir notamment : DIARRAH, Cheick Oumar, *Le défi démocratique au Mali*, coll. Point de vue, L'Harmattan, Paris 1996, 313 p. et plus spécialement pp. 13-17.

[21] ALBACHIR, Hamdy S. Ould, *Note sur le développement institutionnel et la modernisation de l'administration*, Présidence de la République, Secrétariat général, bureau d'analyse et de prospective, Koulouba, Bamako novembre 1993, 20 p.

[22] PRIMATURE DU MALI, *Projet de plan d'action 2004-2008*, Bamako mai 2003, p. 7.

[23] *Idem*, p. 7.

restructuration de la C.N.R.A., naît à la fin des années 1990 le Commissariat à la Réforme Administrative (C.R.A.) dans le contexte des Programmes d'Ajustement Structurel initiés par la Banque Mondiale. Dans ce cadre, les réformes de l'appareil administratif s'organisent autour d'aspects quantitatifs, cette période marquant par exemple « le rétablissement des équilibres budgétaires et macro-économiques à travers des mesures de rationalisation des services publics et la réduction des effectifs budgétaires »[24], ou encore « la libéralisation de l'économie malienne à travers le programme de privatisation des entreprises publiques et la promotion du secteur privé »[25].

Durant cette période, le pays se dote, le 2 juin 1974, d'une nouvelle Constitution organisant la deuxième République du Mali[26]. Cependant, le régime de parti unique du général Moussa Traoré, élu à la tête de l'Etat en 1979, finit par provoquer en deux décennies « la dissolution de l'autorité de l'Etat »[27], notamment du fait du « marasme économique généralisé, [de] la corruption institutionnalisée doublée par un népotisme sans vergogne, auxquels s'ajoutent les comportements déviants et l'arrogance des tenants du pouvoir d'Etat convaincus de leur impunité absolue »[28]. Du fait d'un rejet populaire des institutions étatiques, cette situation engendre alors de nombreuses révoltes. Elles conduisent à un soulèvement citoyen au mois de mars 1991, qui met fin à la Deuxième République et préfigure l'avènement d'une nouvelle ère démocratique.

Après cette révolution populaire, le Mali est dirigé pendant un peu plus d'un an par un Conseil de réconciliation nationale (C.R.N.), puis par un Comité de transition pour le salut du peuple (C.T.S.P.) ayant le Lieutenant Colonel Amadou Toumani Touré à leur tête. Après deux régimes politiques durant lesquels les espérances placées dans le développement ainsi

---

[24] PRIMATURE DU MALI, *Le cadre stratégique de la réforme de l'Etat*, Bamako mai 2003, p. 3.
[25] *Idem*, p. 3.
[26] Voir notamment sur l'histoire constitutionnelle du Mali, l'article de DIARRA, Eloi, « L'histoire constitutionnelle du Mali », in *Revue juridique et politique des Etats francophones*, 2010, n°2, pp. 229-260.
[27] DIARRAH, Cheick Oumar, *Le défi démocratique au Mali*, coll. Point de vue, L'Harmattan, Paris 1996, p. 15.
[28] *Idem*, p. 15.

que les libertés individuelles ont été niées, les nombreuses revendications du peuple malien conduisent à la tenue d'une Conférence nationale souveraine.

Marquant la transition démocratique, le régime de la Troisième République prend vie avec l'adoption d'une nouvelle Constitution au début de l'année 1992[29], consacrant « le multipartisme intégral et affirm[ant la] volonté d'établir un régime démocratique comportant un respect strict des droits et libertés des personnes »[30].

Dans les relations internationales, le processus de démocratisation fut particulièrement mis en avant au début des années 1990 du fait de la vague des transitions démocratiques observées dans les pays dits du sud[31]. Ces transitions s'opérant en corollaire à, mais aussi dans, un contexte mondial en mutation à la suite de la chute du mur de Berlin et au déclin du bloc soviétique, seul un modèle démocratique émerge alors sur la scène internationale : celui de type libéral. Bertrand Badie, soulevant le problème de l'importation institutionnelle, souligne bien la mondialisation de cette référence lorsqu'il observe que « tout ce qui tourne autour de la question de la démocratisation repose sur une contradiction : d'une part, réaliser une aspiration nouvelle à la participation politique, et d'autre part situer cette participation politique par rapport au mode d'invention occidental »[32].

---

[29] Décret n°92-0731 du président du Comité de Transition pour le Salut du Peuple portant promulgation de la Constitution du Mali du 25 février 1992.

[30] DIARRA, Eloi, « Mali », in TAVERNIER, Paul (dir.), *Recueil juridique des droits de l'Homme en Afrique. Volume 2, 2000-2004*, Tome II, coll. du CREDHO, Bruylant, Bruxelles 2005, p. 1429.

[31] Patrick Quantin rappelle que plusieurs antécédents de transitions démocratiques sont observables sur le continent africain avant les années 1990. Celles intervenues entre les années 1990 et 1994 sont toutefois remarquables pour leur contemporanéité, celles-ci étant par ailleurs qualifiées de « transitions en grappes ». QUANTIN, Patrick, « La difficile consolidation des transitions démocratiques africaines des années 1990 », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *Démocraties d'ailleurs. Démocraties et démocratisation hors d'Occident*, Karthala, Paris 2000, pp. 480-481.

[32] BADIE, Bertrand, « La démocratisation en Afrique sub-saharienne », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1994, n°3, p. 493.

Dans ce contexte, le mouvement de démocratisation de la vie publique entraîne alors un mouvement réformateur d'envergure, dont l'administration constitue un thème central. Ainsi, du 16 au 19 mars 1992 se tiennent les « Journées d'études sur l'innovation et la simplification des Procédures et Formalités Administratives » dont seront issues de nombreuses recommandations. Pour leur exécution, la Commission de modernisation de l'administration est créée dans le but d'identifier les points de friction existant entre les administrations et les administrés et de proposer des mesures visant à l'amélioration de ces relations[33]. En effet, comme le souligne le « Projet de plan d'action 2004-2008 » de la République du Mali retraçant l'historique des réformes institutionnelles mises en œuvre dans ce pays : « l'avènement de la démocratie a amené les citoyens à être plus exigeants envers l'Etat en ce qui concerne la qualité du service offert. En d'autres termes, la bonne gouvernance et la satisfaction des usagers deviennent le grand défi de la nouvelle génération des réformes institutionnelles »[34]. Parmi celle-ci, la décentralisation constituera la pierre d'achoppement. Néanmoins, en une décennie de développement institutionnel, la focale a nécessairement du être déplacée vers une logique globale. Ainsi, dépassant la simple logique d'un rapprochement des administrés de l'administration par la décentralisation, les dirigeants maliens ont progressivement placé la considération de l'administré au centre même du processus de réforme de l'institution administrative. Revenons plus précisément sur ce mouvement fondamental.

Sous le premier mandat du président de la République Alpha Oumar Konaré, la Mission de Décentralisation est créée en 1993 dans un contexte politique de rébellion touarègue dans le nord du pays. Selon le décret l'instituant[35], cette administration de mission se voit confier « la définition des normes de décentralisation administrative au plan du cadre juridique, des compétences et des ressources à transférer, et de leurs règles de gestion ; la proposition de textes de création de modification et de suppression de collectivités territoriales en liaison

---

[33] Voir notamment : ALBACHIR, Hamdy S. Ould, *Note sur le développement institutionnel et la modernisation de l'administration*, Présidence de la République, Secrétariat général, bureau d'analyse et de prospective, Koulouba, Bamako novembre 1993, 20 p.
[34] PRIMATURE DU MALI, *Projet de plan d'action 2004-2008*, Bamako mai 2003, p. 8.
[35] Décret n° 93-001/P-RM du 6 janvier 1993 instituant une Mission de Décentralisation.

avec le découpage territorial ; la proposition de méthodes et d'instruments de programmation et du renforcement du développement des collectivités décentralisées en articulation avec les objectifs et les stratégies spécialisées du niveau national ; l'élaboration de formation et de perfectionnement des élus et du personnel administratif et technique des collectivités décentralisées ; [ainsi que de] la mise en place d'un système d'information et [de] documentation sur les collectivités territoriales et la décentralisation »[36]. Ainsi, à la vue de cette liste et du rattachement initial de cette mission au Ministère chargé de l'Administration Territoriale, il peut être déduit la focalisation sur le niveau local de ces premières réformes dans un contexte démocratique, la décentralisation apparaissant comme une exigence de la société dans un contexte politique révélateur, comme le souligne le Secrétariat général de la présidence de la République, de la « rupture entre l'Etat, personnalisé aux yeux de plusieurs par l'appareil administratif et les citoyens »[37]. Il faut souligner que l'une des causes de cet état de fait réside dans « l'incapacité de plus en plus manifeste de l'Etat central de faire seul face aux besoins de la collectivité (dans un contexte où lui-même n'a favorisé l'émergence d'aucun autre acteur social) avec comme conséquence la perte de confiance des citoyens dans les instruments traditionnels de l'Etat central que sont les impôts, la police, la justice pour la résolution de leurs problèmes »[38]. D'une décentralisation politique visant à endiguer des problèmes particuliers au Nord-Mali, la décentralisation devient ainsi rapidement aussi une nécessité administrative visant à réorganiser le territoire tout entier[39].

Subséquemment, dans ce contexte sociétal de perte de confiance dans les institutions étatiques faisant suite à trente ans de régime autoritaire, les députés, représentants du peuple malien, affichent leur volonté de rapprocher les administrations des administrés par ce

---

[36] PRIMATURE DU MALI, *Projet de plan d'action 2004-2008*, Bamako mai 2003, p. 8.

[37] BOUARE, Lassine, *Secrétariat général de la présidence de la République, groupe de réflexion pour le développement institutionnel. Ateliers préparatoires du projet de développement institutionnel du secteur public. Thème n°2 : la décentralisation au Mali : initiatives récentes et perspectives*, Bamako s.d., p. 1.

[38] *Idem*, p. 1.

[39] La loi n°95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, reconnaît ainsi comme collectivités territoriales : les communes, aujourd'hui au nombre de 703, les cercles, au nombre de 49, et les régions, au nombre de 8.

processus de décentralisation. En effet, Monsieur le Professeur Ali Nouhoum Diallo, président de l'Assemblée nationale, illustre clairement cette logique dès son discours d'ouverture de la première session de l'année 1994, en en appelant « à Monsieur le Ministre de l'administration Territoriale et de la décentralisation, à ses gouverneurs, à ses commandants de cercle, à ses chefs d'arrondissement pour qu'ils modifient les rapports entre administration et administrés afin de donner aux populations laborieuses des villes et des campagnes des raisons de croire au Mali démocratique et d'être fiers de leur citoyenneté »[40]. Il faut alors noter que ce rapprochement ne constitue pas une fin mais un moyen propre à amener le peuple à partager la vision de ses dirigeants.

Dans la même période, le gouvernement expose lui aussi sa démarche visant à entreprendre « toutes réformes propres à rapprocher l'Administration de ses usagers et à la rendre plus dynamique et partant, plus performante et plus humaine »[41]. Cependant, outre le changement notable de terminologie distinguant tout à la fois deux visions de l'administration par l'emploi d'une majuscule, ainsi que « les administrés » de « ses usagers », il apparaît important de souligner que le discours du gouvernement s'inscrit pour sa part dans le cadre de l'administration centrale, induisant une première prise de conscience relativement à cette problématique. Après la place prépondérante occupée par le processus de décentralisation au Mali, la nécessité d'une assise institutionnelle systémique à l'élan réformateur s'officialisera alors en ce sens dans la période de consolidation démocratique, à partir du second mandat d'Alpha Oumar Konaré et de l'élection de la nouvelle législature en 1997.

Alors que le processus de décentralisation est progressivement initié à la suite d'une longue période d'élaboration nécessitée par la volonté de procéder à une décentralisation

---

[40] Discours d'ouverture de la première session de l'année 1994 du président de l'Assemblée nationale. Professeur Ali Nouhoum Diallo, le 04 octobre 1993. In ASSEMBLEE NATIONALE, *Discours et allocutions de Monsieur le président Pr Ali Nouhoum Diallo*, République du Mali, IIIème République, 1992-1994, Société malienne d'édition, Bamako s.d., p. 103.

[41] KEITA, Ibrahim Boubacar, *Déclaration de politique générale de son Excellence Monsieur Ibrahim Boubacar KEITA, Premier ministre, chef du gouvernement*, Bamako 25 avril 1994, p. 9.

intégrale du pays[42], son excellence Monsieur Ibrahim Boubacar Keita affiche clairement, dans sa Déclaration de politique générale de décembre 1997, la ligne de conduite préconisée par l'exécutif à cette période. En effet, selon lui, « le bon fonctionnement de l'Administration qui doit assurer la transparence et l'efficacité de l'action publique, préserver la crédibilité de l'Etat et renforcer la confiance des citoyens dans les Institutions, constitue la pierre angulaire de toute notre politique. Cependant, force est de reconnaître aujourd'hui que malgré l'immense travail législatif abattu et les ressources financières mobilisées, la situation de notre Administration publique n'a pas connu toutes les améliorations attendues. Le Gouvernement s'engage à entreprendre des actions propres à stimuler les agents d'une part, et à les rapprocher davantage de nos concitoyens d'autre part »[43]. Dans ce mouvement, après la mise en place de tribunaux administratifs[44], d'un Espace d'Interpellation Démocratique[45] et d'un médiateur de la République[46] dans l'objectif d'ouvrir les possibilités pour les administrés de contester l'action administrative, une grande loi « régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics » est finalement adoptée le 19 janvier 1998[47].

La Mission de Décentralisation, après avoir été rattachée à la Primature, voit alors ses fonctions élargies. Elle est ainsi transformée en Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles[48] (M.D.R.I.), puis rattachée à la présidence de la République. Chargée de diligenter plusieurs études, la M.D.R.I. dresse un bilan sans appel des raisons de

---

[42] Les premières élections municipales n'eurent lieu qu'en 1999. Sur l'historique du processus au Mali, voir notamment KASSIBO, Bréhima, « La Décentralisation au Mali : État des Lieux », *Bulletin de l'A.P.A.D.* [En ligne], 1997, n°14, 17 p.

[43] *Déclaration de politique générale de son Excellence Monsieur Ibrahim Boubacar KEITA, Premier ministre, chef du gouvernement*, décembre 1997, p. 26.

[44] Loi n°94-006/AN-RM du 18 mars 1994 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs. Les principaux textes régissant les relations entre l'administration et les administrés ont été reproduits en annexe.

[45] Décret n°96-159/P-RM du 31 mai 1996 portant institution de l'Espace d'Interpellation Démocratique, modifié par le décret n°09-323/P-RM du 26 juin 2009.

[46] Loi n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le médiateur de la République.

[47] Loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.

[48] Décret n°98-083/P-RM du 16 mars 1998 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles.

l'inefficience des politiques de réforme de l'appareil administratif mises en œuvre au Mali. En effet, pour elle, « malgré les efforts importants déployés, les réformes opérées n'ont pas atteint tous les objectifs visés pour plusieurs raisons dont les principales sont le manque de performance dû à : l'environnement culturel qui n'a pas favorisé la reconversion des mentalités nécessaires à la compréhension et à l'acceptation des droits et obligations d'un Etat moderne ; les problèmes de conception et de mise en œuvre des réformes entreprises qui n'ont pas intégré la nécessité de concevoir un cadre global et cohérent et n'ont pas été continues dans le temps. Ainsi, les réformes ont toujours souffert des lacunes du court terme (ajustement structurel notamment). La faible capacité humaine qui a eu pour conséquence : un recours important au personnel expatrié non imprégné des réalités locales et ne permettant pas une internalisation et appropriation des réformes entreprises ; la faible implication des citoyens dans le processus des réformes »[49]. S'inscrivant dans une logique globale de réflexion sur l'effectivité de l'aide au développement, ces constats conduisent alors inéluctablement à penser un cadre général de la réforme institutionnelle au Mali, qui sera opérationnalisé sous la présidence d'Amadou Toumani Touré, élu en 2002.

Le 29 mai 2002 le nouveau gouvernement adopte tout d'abord le Cadre Stratégique de lutte contre la Pauvreté (C.S.L.P.) de l'Etat malien[50]. La priorité du développement devient, dès lors, la lutte contre la pauvreté. Trois axes principaux sont alors définis pour la réalisation de cet objectif, dont le premier, intitulé « développement institutionnel, amélioration de la gouvernance et de la participation »[51] appelle à une vision systémique du développement institutionnel. En effet, dans la présentation de cet axe, le gouvernement, après avoir rappelé que « la réforme majeure de la période est liée au processus de décentralisation, le thème comporte plusieurs aspects aussi fondamentaux les uns que les autres : le renforcement de l'Etat de droit et l'amélioration du système et de l'organisation

---

[49] MISSION DE DECENTRALISATION ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES, *Programme des réformes institutionnelles pour une bonne gouvernance. Document de travail*, Bamako août 1998, p. 19.

[50] *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté*, Document final préparé et adopté par le gouvernement du Mali le 29 mai 2002, Bamako, 93 p.

[51] Les deux autres axes sont relatifs au « développement humain et au renforcement de l'accès aux services sociaux de base » et au « développement des infrastructures et appuis aux secteurs productifs ». *Idem*, p. 2.

judiciaire, le renforcement et la modernisation des services de l'Etat et la réforme de la fonction publique, le renforcement des capacités de la société civile, la lutte contre la corruption »[52]. Aussi, s'opère-t-il progressivement une évolution dans la définition des politiques de développement institutionnel, d'une réforme axée sur la décentralisation ayant constitué un vecteur essentiel à la mise en place d'une démocratie politique, à la conception d'un processus visant à l'instauration d'une démocratie administrative dans le but, tel que le souligne l'étude d'identification du projet d'appui au développement institutionnel, « de conforter un Etat-citoyen en menant une politique active d'amélioration des relations entre l'administration et les usagers des services publics »[53].

Dans ce cadre stratégique, et après une décennie de réflexions[54], le Programme de Développement Institutionnel (P.D.I.) est adopté dans sa version définitive en juillet 2003. Celui-ci procède d'une volonté populaire[55], mais aussi politique, relativement à la réforme de l'Etat manifestée par le président de la République, notamment dans sa lettre de cadrage adressée au Premier ministre le 23 octobre 2002[56], et surtout, au niveau institutionnel, par la fusion du Commissariat à la Réforme Administrative et de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles en un Commissariat au Développement Institutionnel[57] (C.D.I.) dont le mandat actuel est d'assurer « la conception, l'impulsion générale et le suivi-

---

[52] *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. 2ème génération : 2007-2011. Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*, Document adopté par le Conseil des ministres le 7 novembre 2006, Bamako, p. 2.

[53] GLEIZAL, Jean-Jacques ; SIDIBE, Konimba ; FALL, Daouda, *Etude d'identification du projet d'appui au développement institutionnel. Schéma Global Opérationnel de mise en œuvre du PDI*, Commissariat au développement institutionnel, Bamako mars 2004, p. 8.

[54] La présentation du P.D.I. dispose que « le Programme tient compte des leçons tirées des réformes administratives conduites dans le passé et celles en cours. Il intègre également les idées majeures des Programmes préparés depuis 1999 dans le cadre de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (M.D.R.I.) mais non mis en œuvre et qu'il convient aujourd'hui d'adapter à l'évolution du contexte institutionnel », in COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel*, Bamako juillet 2003, page de présentation. Le P.D.I. est reproduit en annexe.

[55] Voir l'étude sur les aspirations de la population malienne réalisée de 1997 à 1999 : DIALLO, Mohamed (coord.), *Rapport général de l'Etude nationale Prospective « Mali 2025 »*, Bamako 2001, 200 p.

[56] Dans cette lettre de cadrage, le champ d'action de la Réforme de l'Etat est décliné en cinq domaines : « la rénovation du cadre politique ; la modernisation de l'administration ; le renforcement des capacités ; le renforcement des relations avec les institutions ; la communication et la mobilisation pour la réforme ». Voir : PRIMATURE DU MALI, *Le cadre stratégique de la réforme de l'Etat*, Bamako mai 2003, p. 4.

[57] Ordonnance n°01-022/P-RM du 20 mars 2001 portant création du Commissariat au Développement Institutionnel.

évaluation des réformes institutionnelles au Mali »[58], et peu après, par la création même d'un Ministère Délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les Institutions (M.D.R.E.R.I.)[59] .

Après avoir exposé un état des lieux critique relevant les déficiences majeures caractérisant l'organisation de l'Etat et des administrations[60], le Commissariat au Développement Institutionnel présente l'objectif global visé par le P.D.I. en ces termes : « créer les conditions d'un développement durable à travers des structures administratives stables, performantes et crédibles ».[61]

Il décline ensuite les quatre objectifs spécifiques poursuivis :

« - Adapter l'organisation de l'Administration à l'évolution politico-institutionnelle afin de corriger ses incohérences structurelles et accroître son efficacité ;

- Renforcer la gestion publique en vue d'améliorer quantitativement et qualitativement les services offerts aux populations ;

- Mettre les préoccupations des usagers au cœur de l'action administrative afin de redonner une légitimité à l'Etat et renforcer le processus démocratique ;

Assurer un pilotage adéquat des politiques de développement et améliorer la coordination des actions de développement »[62].

---

[58] Présentation des missions du C.D.I. sur son site Internet : www.cdi-mali.gov.ml/cdi.php

[59] Décret n°02-496/P-RM du 16 octobre 2002 portant nomination des membres du Gouvernement. Voir aussi le décret n°02-498/P-RM du 5 novembre 2002 relatif aux attributions déléguées au Ministre chargé de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les institutions.

[60] Des déficiences majeures sont relevées notamment dans les domaines suivants : l'organisation des administrations centrales, l'état des administrations déconcentrées, la gestion des ressources humaines dans l'administration, la gestion des deniers publics, les relations avec les usagers et la mise en œuvre de la décentralisation. Voir COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel*, Bamako juillet 2003, pp. 3-4.

[61] *Idem*, p. 11.

[62] *Ibidem*, p. 11.

La portée du P.D.I. réside ainsi dans sa capacité à considérer les évolutions passées et à s'inscrire dans une logique novatrice de réforme d'ensemble de l'administration, aujourd'hui incontournable. Les propos introductifs du Programme de Développement Institutionnel appuient expressément cette logique en soulignant que « le P.D.I., qui s'inscrit dans la tradition des politiques de développement institutionnel au Mali, doit constituer un moment fort dans l'histoire de la réforme administrative du pays. Riche des leçons du passé, sa mise en œuvre doit en effet rendre pérenne la constitution d'une administration de service public qui place l'usager au centre de la gestion des affaires publiques »[63]. Efficacité, efficience, crédibilité, légitimité, etc. : les administrés sont progressivement placés au centre des préoccupations d'avenir du gouvernement malien. Cet attachement à la considération de l'homme face à une administration perçue de longue date comme autoritaire et arbitraire apparaît dorénavant incontournable afin de pouvoir dépasser le bilan négatif de trente ans d'Etat développeur, intégrateur et modernisateur « occultant la société civile par la mise en œuvre d'un pouvoir répressif important »[64] et « évacuant de ses préoccupations les aspirations individuelles et collectives [apparaissant ainsi] comme un épiphénomène se greffant sur une réalité sociale et historique marquée par des tensions de toutes sortes »[65].

De ce fait, une composante entière du P.D.I. est ainsi consacrée à « la communication et les relations avec les usagers »[66], dont « l'opérationnalisation […] se réfère directement à la Loi régissant les relations entre l'Administration et les Usagers des services publics au Mali […] et au décret (n°03-580/P-RM du 30 décembre 2003) qui en fixe les modalités d'application »[67],

---

[63] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2005-2007*, Bamako novembre 2004, p. 4.
[64] ALBACHIR, Hamdy S. Ould, *Secrétariat général de la présidence de la République, bureau d'analyse et de prospective. Thème n°1 : l'évolution du rôle et des missions de l'Etat au Mali*, Koulouba Bamako 21 juin 1994, p. 1.
[65] *Idem*, p. 1.
[66] Composante 6 du P.D.I., voir COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel*, Bamako juillet 2003, pp. 22-24.
[67] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2005-2007*, Bamako novembre 2004, p. 48.

textes qui sont restés « sans portée pratique jusqu'à présent »[68] ainsi que le met en évidence le Plan Opérationnel (P.O.) 2005-2007 du P.D.I.

Bien plus, prouvant toute la considération accordée à cette problématique par les pouvoirs maliens, cette composante devient centrale dans la mise en œuvre du P.D.I. au fur et à mesure de l'élaboration des programmes opérationnels. Dans le premier P.O., cette composante, considérée comme un « volet fondamental du P.D.I. »[69] est ainsi placée « au cœur de la stratégie de mise en œuvre et de communication de la réforme »[70] par le Commissariat au Développement Institutionnel. Le dernier P.O. insiste quant à lui sur le fait que « cette composante a la particularité d'être transversale »[71], ce qui implique que « sa réussite détermine en partie celle des autres composantes » et que « pour cette raison, la composante Communication et Relations avec les Usagers est un volet majeur du P.O./P.D.I. »[72].

En conséquence, c'est à partir de cet exemple du Mali connaissant une évolution exemplaire de ses politiques de développement en faveur de l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés, que les questionnements quant à cette thématique sont posés. Bien plus, c'est grâce à l'étude approfondie de ce cas que leurs réponses pourront être esquissées, dans l'objectif d'être ensuite confrontées aux théories doctrinales de la discipline et pouvoir ainsi enrichir l'épistémè à partir de cette étude africaine.

---

[68] *Idem*, p. 10.
[69] *Ibidem*, p. 48.
[70] *Ibidem*, p. 48.
[71] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2010-2013*, Bamako décembre 2009, p. 80.
[72] *Idem*, p. 80.

Section 2. Intérêt du sujet et pertinence de l'approche juridique pour son traitement

La présentation de l'intérêt du sujet (I) permettra de mettre en évidence la pertinence de l'approche juridique pour son traitement (II).

I. Intérêt du sujet

En 1985 déjà, Dominique Darbon, politologue notamment spécialisé dans la recherche sur les administrations et leur réforme dans les pays africains, soulignait que « si de nombreux travaux ont été et sont encore consacrés aux institutions et aux organisations administratives, ils restent polarisés sur des approches valorisant les rapports de l'administration avec les autres pôles institutionnels du pouvoir. […] Ce type d'approche laisse […] inexploré le comportement de l'administration et des populations, le vécu administratif »[73]. Plus de quinze ans après, et après avoir rappelé d'autres interventions dans le même sens depuis le début des années 1970, le même auteur tire le constat selon lequel la caractéristique « la plus singulière [présentée par l'analyse du pouvoir et de l'Etat dans les Afriques] est certainement constituée par le contraste saisissant entre une pléthore de textes consacrés à l'Etat et à l'énonciation du politique par le haut et par le bas et le faible nombre de travaux consacrés aux administrations publiques »[74].

---

[73] DARBON, Dominique, « Pour une socio anthropologie administrative », in *Revue Française d'Administration Publique*, 1985, n°35, p. 457.

[74] DARBON, Dominique, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », in RAFFINOT, Marc. ; ROUBAUD, François (dir.) *Autrepart*, « Les fonctionnaires du sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés », 2001, n°20, pp. 27-42. Voir aussi : DARBON, Dominique, « Comparer les administrations publiques du nord et du sud. Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques », In THIRIOT, Céline ; MARTY, Marianne; NADAL, Emmanuel (coord.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Karthala, Paris 2004, notamment p. 96.

La même analyse sera encore confirmée par exemple par le socio-anthropologue Jean-Pierre Olivier de Sardan à la fin de l'année 2004, qui fait part de son « sentiment que, depuis des décennies, les journalistes, les hommes politiques et de nombreux chercheurs, qu'ils soient africains ou africanistes, se sont concentrés sur une quête inlassable de l'"essence" de l'Etat africain, en délaissant l'analyse concrète des administrations, des services publics, du système bureaucratique, des relations entre fonctionnaires et usagers »[75]. C'est ainsi fort de ce constat selon lequel c'est finalement « l'Etat comme "entité" qui a focalisé l'intérêt, et non l'Etat comme processus social complexe »[76], que les recherches du Laboratoire d'Etudes et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local (L.A.S.D.E.L.) créé en 2001, au sein duquel Jean-Pierre Olivier de Sardan exerce en qualité de chercheur, furent orientées autour d'un axe prioritaire consacré à l'Etat local et aux services publics en Afrique de l'Ouest.

Aussi, ces constats formulés par des africanistes reconnus issus d'horizons disciplinaires variés, mettent-ils en évidence un désintérêt, hormis quelques programmes « pionniers »[77] et spécialisés en termes d'approche comme de terrain d'étude[78], de la recherche universitaire pour l'administration africaine, à la fois en soi, par la focalisation de la doctrine sur l'objet « Etat » dans son acception institutionnelle, mais surtout, par extension inéluctable, pour l'administration africaine dans son quotidien, soit dans ses relations avec les administrés, au-delà de considérations limitées à celles de techniques réformatrices.

---

[75] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », in *Politique africaine*, 2004, n°96, p. 139.
[76] *Idem*, p. 139.
[77] C'est par ce terme qu'est caractérisé l'axe de recherche du L.A.S.D.E.L. portant sur l'Etat local et les services publics dans la présentation du Laboratoire sur leur site : www.lasdel.net/axes.php
[78] Dominique Darbon et Ivan Crouzel soulignent en ce sens que, hormis en Afrique du Sud et dans quelques autres pays comme le Nigeria, le Ghana ou le Cameroun, « il est très tentant d'affirmer que l'administration publique ne fait pas l'objet de recherches universitaires particulièrement poussées dans les pays africains et demeure marginale par rapport à la production administrative générale. ». DARBON, Dominique ; CROUZEL, Ivan, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », in GAZIBO, Mamoudou ; THIRIOT, Céline (dir.), *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Karthala, Paris 2009, p. 72.

Pourtant, ainsi que l'exemple du Mali le met particulièrement en exergue, l'amélioration du fonctionnement des administrations dans leurs relations avec les administrés, constitue actuellement l'un des points centraux des politiques de réforme de l'Etat dans les pays d'Afrique subsaharienne. Au-delà du cas du Mali en effet, l'inscription à l'agenda politique de cette problématique a aussi été constatée au Burkina Faso, Etat pris comme variable d'étude dans cette recherche, ainsi qu'il le sera exposé dans la présentation de la méthode adoptée. Plus loin, le cas du Mali se fait le révélateur d'un mouvement plus large, résultant de la conjonction simultanée d'un ensemble de facteurs communs aux Etats composant la sous-région. Parmi ces facteurs, la césure revendiquée par les populations avec la perpétuation, par des décennies de régime autoritaire, d'une administration étrangère introduite par la colonisation apparaît comme un facteur essentiel, bien mis en évidence lors des processus de transition démocratique au début des années 1990. A ce facteur est venu se greffer celui de la prise de conscience par les autorités nationales, de l'intérêt de la considération particulière du fonctionnement administratif pour la réforme de l'Etat, en ce que justement, puisque l'administration est en contact direct avec le peuple, c'est par le biais de son action que la légitimité de l'Etat se dégrade, mais peut donc aussi être restaurée. En ce sens, lors du discours d'ouverture des Journées de réflexion sur l'Innovation et la Simplification des Procédures Administratives ayant suivi la tenue de la Conférence nationale au Mali, cette logique a été clairement exprimée par cette formule : « au-delà des grands principes, le caractère démocratique d'un Etat aux yeux du Citoyen se résume dans la qualité des rapports quotidiens que celui-ci entretient avec l'Administration »[79]. Enfin, cette place nouvelle accordée à l'administration par les politiques africaines est aussi consécutive à l'évolution des prescriptions internationales notamment formulées par les bailleurs de fonds des Etats en développement dans un climat financier pressant et prônant, dans un contexte d'ouverture des administrations dans les démocraties du nord, des considérations en termes de qualité du service, de transparence, ou encore, plus largement, de bonne gouvernance. Ainsi, comme le met en évidence Jantajira Iammayura comparant dans sa thèse les processus de démocratisation de la décision administrative en France et en Thaïlande, dans les

[79] Ainsi que le retracent dans leur document, TALL, El Hadj Oumar ; TRAORE , Mamary ; DIANE, Kabiné, *Etude pour l'élaboration d'indicateurs de la qualité des prestations offertes au citoyen par certains services publics. Rapport provisoire, Présidence de République, Comité préparatoire du PDI, cellule d'appui, Bureau d'Etudes, de Services et d'Informatique (B.E.S.I.)*, Bamako mai 1998, p. 162.

préoccupations internationales à partir des années 1990 : « le sort de la démocratie semble désormais lié à celui de l'administration »[80]. Le mouvement en faveur de la démocratisation dépasse donc le champ politique pour innerver celui administratif[81].

Aussi, dans la présentation de l'intérêt du sujet, trois niveaux d'analyse s'esquissent-ils déjà, ainsi que leur interdépendance : celui relatif aux populations et à leurs représentations de l'Etat et de l'administration, celui relatif aux autorités nationales et à l'élaboration des politiques de réforme de l'Etat, ainsi que celui de leurs partenaires extérieurs, à l'international, et de leur influence dans la définition et la mise en œuvre de ces politiques. En quoi alors l'approche juridique apparaît-elle pertinente pour traiter ce sujet dans tous ses aspects ?

II. Pertinence de l'approche juridique

Dans ce processus de modernisation de l'administration visant *in fine* l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés, la règle de droit tient une place prépondérante à ces trois niveaux de réflexion : elle est à la fois une ressource mise à la disposition de l'administré, un outil de politique publique pour les autorités nationales, et un vecteur de diffusion d'un modèle pour les partenaires techniques et financiers.

---

[80] IAMMAYURA, Jantajira, *La démocratisation de la décision administrative en France et en Thaïlande : étude comparée*, thèse pour le doctorat en droit public, Université de Toulouse I, 2003, p. 50.

[81] Ce mouvement est bien mis en évidence par Jean-Bernard Auby retraçant comment le concept de « démocratie administrative » s'est imposé dans les Etats occidentaux. Selon lui en effet, « ce concept, pourtant, ne tend à s'imposer que dans la période actuelle. Car il suppose, au-delà des innovations particulières conférant davantage de droits aux citoyens dans leurs rapports avec l'administration, d'accéder à une réflexion plus systématique, conduisant à admettre que l'exigence démocratique ne concerne pas que l'élection et le politique, et qu'elle doit imprégner aussi constamment le fonctionnement quotidien de l'appareil public, y compris dans son volet administratif. Qu'en d'autres termes, elle induit des exigences plus générales concernant les relations entre l'appareil public et les citoyens. ». AUBY, Jean-Bernard, « Remarques préliminaires sur la démocratie administrative », in *Revue Française d'Administration Publique*, 2011/1, n°137-138, p. 13.

Dans l'objectif de démontrer le bien fondé de cette analyse et donc de percevoir la pertinence de l'approche juridique pour traiter des relations entre l'administration et les administrés, la nature du droit administratif malien doit, avant toute chose, être mise en perspective, notamment dans sa dimension historique.

Comme le souligne Etienne Le Roy, l'« ambition »[82] de la colonisation, quel que soit le pays qui l'initie, est « de reproduire sur les terrains africains les conditions de l'institutionnalisation du nouvel ordre social et juridique »[83], faut-il le souligner, à l'image de celui que connaissent les métropoles[84]. Ainsi, si la colonisation peut n'être considérée que comme un moment de l'histoire dont l'impact ne doit pas être extrapolé[85], elle représente, relativement à notre sujet d'étude, la période de référence de l'introduction de la logique étatique moderne dans les Etats africains considérés, par la pénétration des principes de différenciation et de vigueur des institutions publiques[86], au contraire de l'époque précoloniale. Cherchant à retracer l'historique du contentieux administratif au Mali dans sa thèse, Salif Coulibaly met particulièrement en évidence cette rupture introduite par la colonisation ainsi que son impact sur la construction du droit administratif malien. Il souligne en ce sens qu' « antérieurement à l'intervention française, le Mali était constitué de grands empires dirigés par des chefs traditionnels. […] Cette organisation traditionnelle du pouvoir ignorait le droit administratif et le contentieux administratif dans leur acception moderne. C'est à l'issue de l'intervention de la France que le pays va connaître un véritable

---

[82] LE ROY, Etienne, *Les Africains et l'institution de la justice : entre mimétismes et métissages*, coll. Regards sur la justice, Dalloz, Paris 2004, p. 89.

[83] *Idem*, p. 89.

[84] Pour la France, Paul Dislère met ainsi en perspective que « toute notre législation coloniale se trouve dominée, comme d'un principe fondamental, par ce penchant à transformer chacune de nos possessions dans ses institutions et dans ses lois jusqu'à ce qu'elle devienne l'image exacte de la mère patrie ». DISLERE, Paul, *Traité de législation coloniale*, 3ème éd., Paul Dupont, Paris 1906, p. 711.

[85] Elikia M'Bokolo souligne bien la problématique de l'indétermination de l'impact de la colonisation lorsqu'il rappelle que « le moment de répondre [à la question] n'est sans doute pas encore venu, de savoir si la colonisation impérialiste, commencée alors pour durer quelque quatre-vingts ans, constitue une rupture, un simple épisode ou seulement une parenthèse ». In M'BOKOLO, Elikia, *Afrique Noire. Histoire et civilisations. Du XIXè siècle à nos jours*, 2ème éd., Hatier, Paris 2004, p. 255.

[86] Voir à ce propos PAMBOU TCHIVOUNDA, Guillaume, *Recherche sur une problématique et une méthodologie applicables à l'introduction du droit public moderne dans les sociétés post-coloniales. L'exemple de l'Etat africain subsaharien*, Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Montpellier I. Thèse complémentaire pour le Doctorat d'Etat (Mention Science Politique), 1979, p. 46.

contentieux administratif. En réalité, l'émergence de l'administration, dans son sens moderne, ne date pas d'une époque lointaine, de même, la notion de droit administratif est une notion relativement récente au Mali et intimement liée au développement de l'Etat moderne. »[87]. Aussi, la pénétration des forces coloniales françaises se traduisit-elle dans le même temps par celles des représentations françaises de l'institution étatique et de son droit, dans une proportion toute particulière pour le droit public, à la fois nécessaire aux colonisateurs pour organiser les territoires conquis et trouvant un territoire « juridiquement vierge » pour s'appliquer, au contraire du droit privé. De surcroît, par la conjonction de nombreux facteurs, que nous approfondirons dans cette analyse, la décolonisation juridique ne fut pas concomitante à l'indépendance politique, si bien que, au-delà même du seul cas malien, le lien du droit administratif des pays d'Afrique de l'Ouest colonisés par la France avec le droit administratif français est aujourd'hui encore fortement perceptible. En ce sens, il est d'ailleurs immanquablement souligné dans les rares manuels nationaux de droit administratif[88], dont les découpages formels soulignent déjà la proximité au droit français, ainsi que par les études doctrinales qui y sont particulièrement consacrées[89].

---

[87] COULIBALY, Salif, *La pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours. Quelles perspectives peut-on trouver dans la pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours ? Contribution à une analyse des systèmes de protection des administrés en Afrique francophone*, thèse de droit public, Université de Nice Sophia-Antipolis, 2007, p. 37.

[88] BOCKEL, Alain, *Droit administratif*, Nouvelles éditions africaines, Dakar-Abidjan, 1978, 541 p. ; BRETON, Jean-Marie (dir.), *Droit public congolais*, Economica, Paris 1987, 802 p. ; MOUDOUDOU, Placide, *Droit administratif congolais*, L'Harmattan, Paris 2003, 200 p. ; REMONDO, Max, *Le droit administratif gabonais*, L.G.D.J, Paris 1987, 303 p. Cette influence française est aussi perceptible en République démocratique du Congo : BURLET, Jacques de, *Précis de droit administratif congolais*, Université Lovanium/Maison Ferdinand Larcier, Kinshasa-Bruxelles 1969, 278 p. et plus récemment VUNDUAWE TE PEMAKO, Félix, *Traité de droit administratif congolais*, Larcier/Afrique éditions, Bruxelles-s.l. 2007, 958 p.

[89] Parmi d'autres études qui seront citées au fur et à mesure de cette recherche, voir notamment : MOUDOUDOU, Placide, « Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone », in *Annales de l'Université Marien Ngouabi*, 2009, 10(3), pp. 1-39 ; LATH, Yédoh Sébastien, « Les caractères du droit administratif des Etats africains de succession française. Vers un droit administratif africain francophone ? », in *Revue du Droit Public*, 2011, n°5, pp. 1255-1288 ; BENOIT, Francis-Paul, « Des conditions du développement d'un droit administratif autonome dans les Etats nouvellement indépendants », in *Annales africaines*, Dakar 1962, pp. 129-138 ; ONDOA, Magloire, « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », in *Revue juridique et politique*, 2002, 56 (5), pp. 287-333 ; MATERI, Yem Gouri, « Le bilan de l'unité du droit administratif dans les pays d'Afrique noire francophone », in *Penant, Revue de droit des pays d'Afrique*, 1988, 98 (797), pp. 293-307.

C'est au titre de cette proximité historique avec les fondements conceptuels du droit français, caractérisée comme constitutive d'une « unité du droit administratif dans les pays d'Afrique noire francophone »[90] par Yem Gouri Materi, que nous justifions l'emploi de l'expression « Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française » dans ces travaux. En effet, malgré la maladresse que pourrait représenter l'emploi du terme « tradition » sur un terrain d'étude où les « droits traditionnels » sont souvent considérés par opposition aux « droits modernes », il permet seul de souligner l'impact global de la colonisation française, au-delà de la considération d'un héritage simplement linguistique emportée par le qualificatif de « francophone ». De surcroît, l'emploi de cette terminologie met aussi en évidence le mouvement caractérisant ces droits. En ce sens, même si l'attention portée, dans les manuels notamment, sur les « caractères propres »[91] ou encore les « traits originaux »[92] du droit administratif de ces Etats met finalement toujours en évidence *a contrario* cette proximité avec un autre droit, le mouvement de « nationalisation africaine du droit public français »[93] ne doit cependant pas être occulté. Celui-ci s'entend selon une double logique : celle de l'absence d'évolution parallèle des droits africains[94] et français et celle de l'adaptation des premiers par rapport au modèle, en fonction de trajectoires et de besoins propres. Néanmoins, malgré ces aménagements distendant le lien entre les droits, il faut bien relever que celui-ci n'est jamais coupé. Relativement au fond du droit régissant les relations entre l'administration et les administrés, il tend même particulièrement à se renforcer depuis les années 1990 et l'avènement de l'Etat libéral démocratique en Afrique subsaharienne.

Les transitions démocratiques et l'élan, matérialisé lors de la rédaction des nouvelles Constitutions, pour la protection des droits et libertés qu'elles déclenchent, amènent en effet

---

[90] MATERI, Yem Gouri, « Le bilan de l'unité du droit administratif dans les pays d'Afrique noire francophone », in *Penant, Revue de droit des pays d'Afrique*, 1988, 98 (797), pp. 293-307.
[91] VUNDUAWE TE PEMAKO, Félix, *Traité de droit administratif congolais*, Larcier/Afrique éditions, Bruxelles-s.l. 2007, p. 85.
[92] *Idem*, p. 85.
[93] GALLETTI, Florence, *Les transformations du droit public africain francophone. Entre étatisme et libéralisation*, Bruylant, Bruxelles 2004, p. 38
[94] Le terme « africain » est ici employé par commodité de langage pour l'analyse des Etats d'Afrique subsaharienne ayant été colonisés par la France, sans prétention à visée continentale.

à la reconsidération d'un droit administratif jusqu'à présent largement protecteur des prérogatives de l'administration[95] afin qu'il s'affirme aussi comme un droit protecteur des administrés. Le référent français, dont la construction s'est opérée sur cet équilibre entre les besoins de l'action administrative et les droits des administrés, ne manque alors pas d'être prisé comme modèle.

Au-delà de la France, dans le même temps, un large mouvement de modernisation des administrations s'empare des Etats occidentaux à la fin des années 1980, notamment dans un « souci [commun] d'améliorer la satisfaction des usagers et d'en mesurer la réalité »[96], jusqu'à mener à la construction d'un modèle de fonctionnement des institutions politiques et administratives occidental, par l'élargissement de la conception protectrice des droits de l'homme au triptyque « droits de l'homme - démocratie pluraliste - Etat de droit »[97] et l'imposition de ce modèle par élimination des alternatives, ainsi que le met en perspective Jacques Chevallier. Comme le poursuit cet auteur, ce modèle deviendra rapidement hégémonique.

Dans les pays en développement, sa diffusion est notamment le fait des politiques menées par les partenaires techniques et financiers, qui, à cette période, affirment l'importance de la considération des institutions pour le développement et redécouvrent dans le même temps les vertus du droit. Dépassant leurs mandats originels strictement économiques pour reconsidérer le rôle de l'Etat face au marché dans le développement des pays aidés, les institutions financières internationales (I.F.I.) imposèrent en effet dans les années 1990 des conditions de plus en plus politiques pour l'octroi de leurs financements. Thierry Delpeuch

---

[95] Voir notamment : MOUDOUDOU, Placide, « Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone », in *Annales de l'Université Marien Ngouabi*, 2009, 10(3), p. 1.

[96] MAILLARD DESGREES DU LOU, Dominique, *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, P.U.F., Paris 2000, p. 9. Ce mouvement est notamment perceptible au niveau européen à travers la présentation des « traits saillants des systèmes de droit administratif des Etats membres de la Communauté Européenne » proposée dans SCHWARZE, Jürgen, *Droit administratif européen*, 2nde éd., Bruylant, Bruxelles 2009, pp. 111-218.

[97] CHEVALLIER, Jacques, « Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation ? », in MORAND, Charles-Albert, *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles 2001, p. 40.

note en conséquence de cette évolution, que « l'octroi de prêts par les I.F.I. est de plus en plus subordonné au lancement de réformes juridiques et judiciaires » et que, par exemple, « à la fin des années 1990, les quatre cinquièmes des conditions imposées par la Banque mondiale dans le cadre des accords de prêt et des programmes d'ajustement structurel sont des modifications du droit »[98]. En instiguant la promotion de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit notamment, c'est alors le modèle démocratique occidental qui est donc propagé, et ainsi les principes qui le sous-tendent, dans une logique, au final, de la mondialisation de ces standards juridiques.

Au regard de ce premier aperçu, une approche des relations entre l'administration et les administrés par le biais du droit apparaît incontournable. Soulignons déjà, en Afrique comme ailleurs, la manifestation d'un besoin d'Etat et donc de l'administration publique, afin de pouvoir prétendre à une existence sur la scène internationale où lui seul est reconnu. Or, en se plaçant sur une échelle de temps à la fois diachronique et synchronique, s'est diffusé dans les Etats étudiés un modèle d'administration, qui, dans son action, au-delà de se soumettre au respect de la règle de droit[99], doit accorder une place grandissante à la considération de l'administré. Par l'historicité de la construction de l'administration dans les Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française et l'inscription de ces Etats dans la contemporanéité mondiale, le droit apparaît ainsi comme le fondement sur lequel se sont construites les relations entre l'administration et les administrés et l'outil dont dépend leur amélioration.

En effet, si la modernisation de l'administration dans le sens de l'efficacité de son action et de la qualité des services à l'attention du public suppose une politique globale organisée par exemple autour de la gestion des ressources humaines ou encore des conditions matérielles d'exercice des fonctions administratives, l'amélioration des relations entre l'administration et

---

[98] DELPEUCH, Thierry, « La coopération internationale au prisme du courant de recherche "droit et développement" », in *Droit et Société*, 2006, n°62, p. 142.

[99] Pour une synthèse, voir RIVERO, Jean, « L'Administration et le droit », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1978, n°1-2, vol. XLIV, pp. 145-150.

les administrés passe nécessairement, dans ce contexte, par la considération de l'outil juridique afin, à la fois d'encadrer l'action administrative et conférer des droits aux administrés devant l'administration. Le Mali, par l'élaboration notamment d'une grande loi régissant les relations entre l'administration et les administrés, ainsi que de l'attention portée à sa mise en œuvre dans un Programme de Développement Institutionnel, traduit expressément cette logique et invite ainsi d'autant plus, en tant que cas d'étude, à considérer l'approche juridique dans l'étude des relations entre l'administration et les administrés.

C'est aussi à ce titre que l'exemple malien constitue un véritable « laboratoire » permettant d'interroger, en retour, le droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française à travers l'analyse des relations entre l'administration et les administrés.

En effet, l'exposé de la pertinence d'une approche juridique de cette thématique met en évidence plusieurs problématiques par rapport au droit, que sont la « nationalisation » du droit public français, l'inscription dans un mouvement de mondialisation des droits, la réception de ces principes juridiques, et la concurrence de modèles. A celles-ci vient s'en ajouter une nouvelle, dont les contours sont déjà esquissés par les objectifs de la sixième composante du P.D.I. poursuivant l'objectif de donner une portée pratique à la loi de 1998 ainsi qu'à son décret d'application, et qui est donc celle, *a contrario*, de l'inapplication de ces règles de droit.

Reprenant l'opposition proposée par Roscoe Pound il y a un siècle entre « le droit dans les livres »[100] et le « droit en action »[101], le décalage persistant entre le pays légal et le pays réel ne cesse d'être souligné depuis lors en Afrique, interrogeant ainsi la légitimité du pouvoir

---

[100] Dans le texte: « law in books ». POUND, Roscoe, "Law in Books and Law in Action", in *American Law Review*, 1910, vol. 44, n°12, pp. 15-28.
[101] Dans le texte: « law in action ». *Idem*.

étatique et de son droit. Aussi, la doctrine africaniste ne manque-t-elle pas de souligner l'ineffectivité du droit, notamment public, dans les Etats objet de notre étude et ses conséquences pour les institutions ; Bruno Fako Ouattara mettant, pour sa part, en évidence dans ses travaux, les « carences de droit appliqué dans le processus de développement »[102]. Or, en ce qu'elle oblige à la focalisation de l'étude sur la rencontre des protagonistes de la relation administrative, représentant pour Pierre Lascoumes les véritables « usagers du droit (administrateurs et administrés) [en ce qu'ils] se trouvent placés au centre de l'analyse des activités juridiques »[103], l'entrée par la porte des relations entre l'administration et les administrés permet donc pleinement d'explorer cette problématique de l'inapplication du droit.

Bien plus, en ce que cette problématique appelle à se placer sur le terrain de la mobilisation des règles juridiques par les hommes, soit à l'intersection du droit et du social, elle apparaît complètement interdépendante des premières problématiques soulevées. C'est à ce double titre que l'analyse des relations entre l'administration et les administrés, en tant que cas concret d'étude, permet alors d'éclairer plus généralement la réflexion sur le droit administratif malien et, par extension, celui des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française.

Ce n'est donc pas une analyse globale du droit public malien qui est proposée dans cette étude, mais bien celle des relations entre l'administration et les administrés, dans le but de pénétrer le droit administratif par un angle d'approche qui, à la fois, offre une visibilité particulière de la question de son application et constitue l'une des thématiques phares de la modernisation de l'administration. Par une étude concrète de cas mobilisant une analyse multi-acteurs et multi-niveaux, l'objectif de ces travaux est ainsi d'éclairer la théorie du droit administratif malien, à partir de la production d'une analyse empirique.

---

[102] OUATTARA, Bruno Fako, « L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement », in *Etude Recit*, 2010, n°33, Laboratoire Citoyennetés, Ouagadougou, p. 11.
[103] LASCOUMES, Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », in *L'année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 52.

Mais, plus loin que le cas malien, la conjonction des trajectoires historiques et des défis contemporains amène à la constitution de problématiques communes aux Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française. De ce fait, les questionnements tirés de cette étude du cas du Mali pourront leur être étendus. Mais, même dans ce contexte, seule une « contribution » à l'analyse de leur droit administratif pourra être apportée, interdisant toute généralisation excessive d'hypothèses formulées à partir de l'étude d'un seul cas, aussi exemplaire et emblématique soit-il, et soulignant dans le même temps la nécessité de considérer le contexte propre à chacun de ces Etats.

Devant la complexité caractérisant le droit administratif déjà mise en évidence ici, et appuyée en ce sens par le traitement de la thématique des relations entre l'administration et les administrés en France selon plusieurs approches disciplinaires complémentaires, l'étude de cette thématique sur le terrain malien nécessite alors une approche interdisciplinaire, impliquant notamment une approche socio-politique, et qui nous éloigne donc d'une approche strictement positiviste.

Section 3. Présentation de la méthode de recherche adoptée

Tant du fait du sujet que du terrain d'étude, les choix de méthode de recherche opérés pour la réalisation de ces travaux doivent alors être précisés à un niveau théorique comme empirique. En effet, de manière interdépendante, un traitement interdisciplinaire du sujet (I) et des investigations sur le terrain (II) se sont avérés nécessaires.

I. La nécessité d'un traitement interdisciplinaire du sujet

Dans ce cadre ainsi exposé, l'analyse juridique des relations entre l'administration et les administrés au Mali suppose nécessairement de s'inscrire dans une démarche interdisciplinaire. Selon François Ost et Michel van de Kerchove, l'interdisciplinarité suppose que « la recherche s'opère à partir du champ théorique d'une des disciplines en présence qui

développe des problématiques et des hypothèses qui recoupent partiellement celles qu'élabore, de son côté, l'autre discipline »[104]. En conséquence de la singularité de cette démarche, l'interdisciplinarité a été clairement distinguée par ces auteurs de la pluridisciplinarité, supposant la juxtaposition d'une série de disciplines, avec leurs points de vue particuliers sur un objet susceptible d'être traité en commun, ainsi que de la transdisciplinarité, qui vise quant à elle au dépassement des savoirs particuliers pour la production d'un savoir autonome sur un sujet traité en commun[105].

Cette ouverture à d'autres disciplines proposée par la démarche interdisciplinaire permet alors, seule, d'envisager l'étude, à proprement parler, de « relations », qui suppose par définition d'observer les règles de droit les régissant, leur mobilisation, les comportements, ainsi que les stratégies d'acteurs, mais aussi de les replacer dans un contexte politique plus large. Elle permet aussi d'appréhender plus largement la question du droit en Afrique, que nous proposons d'aborder par la focalisation sur les relations entre l'administration et les administrés au Mali.

En conséquence, par référence à la confrontation mise en évidence par Gerti Hesseling et Barbara Oomen des deux approches juridiques interne et externe dans les études africanistes, le traitement de ce sujet nécessite donc d'adopter « une perspective externe, à savoir l'étude de l'interaction complexe entre la société, l'Etat et les acteurs au niveau local, national et international [soit d'] éviter de traiter l'Etat comme une entité autonome de régulation juridique séparée de la société »[106] et non une « vision interne, appliquée par les juristes classiques »[107], dans une approche où « le droit est considéré comme un système de

---

[104] OST, François ; KERCHOVE, Michel van de, « De la scène au balcon. D'où vient la science du droit ? », in CHAZEL, François ; COMMAILLE, Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, coll. Droit et Société, L.G.D.J, Paris 1991, p. 77.
[105] *Idem*, p. 77.
[106] HESSELING, Gerti ; OOMEN, Barbara, « Le droit dans la réforme de l'Etat », in *L'Afrique politique*, Paris 2001, p. 47.
[107] *Idem*, p. 47.

régulation autonome, formel et clos »[108]. Ce choix, dans la méthode de recherche, d'aborder la problématique dans sa dimension juridique tout en privilégiant une démarche interdisciplinaire, impose alors de concilier quatre approches pour traiter ce sujet dans son ensemble.

Outre l'exégèse des textes et des jurisprudences, une approche juridique élargie suppose en premier lieu de ne pas dissocier le droit administratif de la science administrative, afin d'aborder l'objet administratif dans sa globalité, tant notamment comme objet historique, que social ou encore porteur de représentations[109]. Par ailleurs, afin d'appréhender, dans ce cadre, l'objet juridique dans toute sa complexité, des approches sociologique, anthropologique et de politiques publiques doivent aussi ici être mobilisés. Les hypothèses formulées sur notre objet de recherche dans ces disciplines permettent alors de construire les problématiques sur un sujet commun.

Pan essentiel de la réforme de l'Etat malien, l'objectif de l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés nécessite l'adoption de règles de droit pour être réalisé. Aussi, en deuxième lieu, alors que la doctrine de langue française invite, après un certain désintérêt pour la question, à prendre le droit en considération dans l'analyse des politiques publiques[110], une telle approche apparaît-elle, dans le même sens, incontournable à la compréhension des politiques de développement menées en Afrique subsaharienne.

---

[108] *Ibidem*, p. 48.

[109] Voir en ce sens CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, 4ème éd., coll. Thémis, P.U.F., Paris 2007, 628 p., notamment l'avant-propos.

[110] Voir notamment LASCOUMES, Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », in *L'année sociologique*, 1990, vol. 40, pp. 43-71; DURAN, Patrice, « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », in *Politiques et Management Public*, 1993, n°4, vol. 11, pp. 1-45 ; MORAND, Charles-Albert, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, coll. Droit et Société, vol. 26, L.G.D.J, Paris 1999, 224 p. ; RENARD, Didier ; CAILLOSSE, Jacques ; BECHILLON, Denys de (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, coll. Droit et Société, vol. 30, L.G.D.J, Paris 2000, 303 p.

Considérer le droit en tant qu'instrument de la politique de modernisation de l'administration menée par le Mali, c'est alors concéder, avec Didier Renard que « réformer ne revient pas, comme on le pose souvent, à adapter le droit à l'évolution des faits ou des mœurs, mais à l'adapter à un projet politique »[111], et donc comprendre la place qui lui est accordée par les décideurs, la symbolique politique qui l'entoure et les images qu'il véhicule. De surcroît, c'est aussi permettre, en retour, d'interroger l'outil juridique pour les politiques publiques maliennes à partir de l'étude de cas proposée.

Aussi, en s'intéressant aux stratégies élaborées par les acteurs tant dans l'élaboration que dans la mobilisation des règles juridiques, ainsi qu'en posant, par conséquent, les questions de l'effectivité et de l'efficacité du droit de manière nouvelle et dans une perspective multi-niveaux, une approche de politiques publiques permet-elle à la fois de questionner l'Etat dans ses moyens d'action pour l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés et, dans le même temps, de susciter son affirmation dans son rôle de régulateur.

Dans une logique complémentaire, la démarche sociologique préconisant la déconstruction de l'objet étudié, la mobiliser afin d'interroger les relations entre l'administration et les administrés au Mali, permet, en troisième lieu, de dépasser la dogmatique du droit, la « forme et l'artifice »[112] selon les termes employés par Jean Carbonnier, pour interroger sa réalité dans l'interaction avec le social. Aussi, s'intéressant à l'effet instrumental comme symbolique du droit[113], la sociologie juridique poursuit-elle l'objectif, comme le met en évidence Jacques Commaille, « de savoir ce que [le] terme "norme juridique" implique de processus d'intervention, de gestion du social, de procédures d'action, de production normative, de représentations sociales, *spécifiques*, et ce qui lie *de façon spécifique* ces opérations au social, ce qui en fait une des composantes particulières des

---

[111] RENARD, Didier, « L'analyse des politiques aux prises avec le droit, brèves remarques sur un débat », in RENARD, Didier ; CAILLOSSE, Jacques ; BECHILLON, Denys de (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, coll. Droit et Société, vol. 30, L.G.D.J, Paris 2000, p. 20.
[112] CARBONNIER, Jean, *Sociologie juridique*, 2nde éd., Quadrige/P.U.F., Paris 2004, p. 230.
[113] *Idem*, p. 400.

sociétés globales, de leur gestion sociale, économique, culturelle, bref un des éléments de leur régulation sociale »[114]. Pour notre sujet d'étude, une telle approche apparaît alors nécessaire tant du point de vue de la méthode, visant à mener une opération de déconstruction, que dans la manière de considérer l'objet juridique comme ne constituant pas un objet neutre. Il s'agit alors d'envisager la règle de droit pour ce qu'elle est sur le terrain malien, soit un outil politique de modernisation de la société, et de privilégier une approche dépassant des considérations en termes d'écart entre son application prévue et son application effective, pour envisager son impact au-delà de la stricte conformation à un comportement prescrit juridiquement.

Dans un dernier temps, en ce que le droit administratif est consécutif à l'introduction de l'Etat moderne par la colonisation, cette approche sociologique ne peut s'entendre sans une approche complémentaire d'anthropologie juridique. En effet, cette dernière invite à questionner l'objet droit en tant qu'objet situé et donc non universel dans ses composantes, du mode de production aux représentations qu'il porte, alors qu'à l'Etat moderne est attachée une conception particulière du droit. En ce sens, Denys de Béchillon délimite ainsi l'objet de sa recherche dans son ouvrage intitulé « Qu'est ce qu'une règle de Droit ? » : « *Je choisis ici de ne définir la règle de Droit qu'à l'intérieur de l'Etat moderne.* Plus encore : à retracer le point de vue de l'Etat sur la règle de Droit, le contour officiel qu'il entend imposer d'elle par tous les moyens à sa disposition. Telles sont, strictes, les assises et limites où nous nous tiendrons. Je chercherai donc à les établir et à les justifier en ayant à l'idée qu'entre ces bornes étroites, dans l'intrication de l'Etat et du Droit, s'élève un pilier central de la modernité - peut être l'un de ceux que nous avons le plus grand besoin de prendre en compte si nous voulons saisir un peu de la manière occidentale de régir la vie en société. »[115]. De ce fait, une démarche anthropologique appelle alors tant à prendre la mesure de la circulation, de la réception et de la « nationalisation » d'un droit dont la caractérisation en cette qualité est mouvante, qu'à ne pas associer le droit uniquement au droit étatique et admettre ainsi une

---

[114] COMMAILLE, Jacques, « Normes juridiques et régulation sociale. Retour à la sociologie générale », in CHAZEL, François ; COMMAILLE, Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, coll. Droit et Société, L.G.D.J, Paris 1991,p.20.

[115] BECHILLON, Denys de, *Qu'est ce qu'une règle de droit ?*, Editions Odile Jacob, Paris 1997, p. 14.

vision du droit comme n'étant pas « unique »[116], « monopoliste »[117] et « centralisé »[118]. Cette vision du droit est consacrée à travers la théorie phare de l'anthropologie juridique, soit celle du « pluralisme juridique ». Plusieurs positionnements déclinant cette théorie, précisons dès à présent la définition adoptée dans cette recherche.

Abordée dès le début du XXème siècle[119], la théorie du pluralisme juridique a principalement été conceptualisée de manière contemporaine par les anthropologues du droit Norbert Rouland et Jacques Vanderlinden.

Pour Norbert Rouland, le pluralisme juridique se définit comme le « courant doctrinal insistant sur le fait que toute société, à des degrés dont la variabilité dépend essentiellement de sa structuration sociétale, pratique une multiplicité hiérarchisée d'ordonnancements juridiques, lesquels établissent ou non entre eux des rapports de droit. Le droit étatique reconnaît, ignore, ou combat la pluralité de ces ordres juridiques suivant les mythes juridiques fondateurs propres à la société dominante qui l'a produit »[120]. Par cette synthèse des différents caractères du pluralisme juridique, l'auteur souligne à la fois l'accord existant entre les chercheurs sur le fait que toute société est plurale, malgré une valorisation variable de cet aspect ; mais aussi la hiérarchie caractérisant les relations entre les ordonnancements juridiques.

Initialement en accord avec ces éléments, Jacques Vanderlinden[121] a considérablement fait évoluer la théorisation du pluralisme juridique à partir des années 1990. Dans son hypothèse de départ, le pluralisme juridique se définit par « l'existence, au sein d'une société

---

[116] SACCO, Rodolfo, *Le droit africain : anthropologie et droit positif*, Dalloz, Paris 2009, p 62.
[117] *Idem*, p. 62.
[118] *Ibidem*, p. 62.
[119] Pour cet historique, voir ROULAND, Norbert, *Anthropologie juridique*, P.U.F., Paris 1988, p. 79.
[120] ROULAND, Norbert, « Le pluralisme juridique en anthropologie », in *Revue de la recherche juridique. Droit Prospectif*, n°1993-2, XVIII-53, p. 568.
[121] Voir VANDERLINDEN, Jacques, « Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique », in *Revue de la recherche juridique. Droit Prospectif*, n°1993-2, XVIII-53, pp. 573-583.

déterminée, de mécanismes juridiques différents s'appliquant à des situations identiques »[122]. Comme il l'explique lui même[123], selon cette terminologie, le pluralisme est tout d'abord enfermé dans une société déterminée. L'existence de situations identiques est ensuite identifiée comme l'élément essentiel du pluralisme et, enfin, la condition constitutive du pluralisme réside dans l'application de mécanismes juridiques différents.

Convaincant une majorité d'auteurs, cette définition fut ensuite reprise par Jean-Guy Belley pour le *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. Dans cet ouvrage, le pluralisme juridique se définit alors comme :

« 1. En droit a) l'existence simultanée, au sein d'un même ordre juridique, de règles de droit différentes s'appliquant à des situations identiques ;

b) coexistence d'une pluralité d'ordres juridiques distincts qui établissent ou non entre eux des rapports de droit.

2. En sociologie du droit : coexistence d'une pluralité de cadres ou de systèmes de droit au sein d'une unité d'analyse sociologique donnée (société locale, nationale, internationale) »[124].

Cependant, suite à de nouvelles réflexions, Jacques Vanderlinden entreprend, au début des années 1990, la déconstruction de sa théorie. En effet, considérant tout d'abord que les acteurs sociaux eux-mêmes créent du droit, sans aucun besoin que l'Etat lui confère une légitimité à entrer dans le champ juridique, il lui apparaît alors nécessaire d'opérer un élargissement du champ juridique. Cet élargissement avait d'ailleurs été déjà amorcé en 1969

---

[122] VANDERLINDEN, Jacques, « Le pluralisme juridique. Essai de synthèse », in GILISSEN, John, *Le Pluralisme juridique*, Editions de l'Institut de sociologie, Bruxelles 1972, p. 19.
[123] Voir VANDERLINDEN, Jacques, « Trente ans de longue marche sur la voie du pluralisme juridique », in LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE DE PARIS, *Cahiers d'Anthropologie du droit 2003. Les pluralismes juridiques*, Karthala, Paris 2004, pp. 27-28.
[124] BELLEY, Jean-Guy, « Pluralisme juridique », in ARNAUD, André-Jean (éd.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2ème éd., L.G.D.J, Paris 1993, p. 446.

par l'utilisation du terme « mécanismes » et non « règles » lors de sa première formulation d'une définition du pluralisme juridique[125].

Ensuite, Jacques Vanderlinden s'efforce de démontrer le caractère totalitaire de tout ordonnancement juridique : le droit n'est qu'un et un seul et si ce totalitarisme devait apparaître comme incomplet, il ne serait donné naissance qu'à des sous-droits, selon l'expression du Doyen Jean Carbonnier[126]. En conséquence, la coexistence de mécanismes relevant d'ordonnancements juridiques différents n'est possible que sous une forme hiérarchisée, ce qui conduit l'auteur à conclure que « dès que l'on raisonne ainsi, on ne peut plus, à mon sens, parler de pluralisme, puisqu'on présuppose l'existence d'un système de référence par rapport auquel s'apprécient et s'ordonnent les autres droits »[127]. Cette extrapolation amène alors naturellement Jacques Vanderlinden à écarter du champ du pluralisme un nombre important, sinon la totalité des phénomènes identifiés comme pluralistes jusqu'à présent, tels que ceux résultant de la colonisation ou de systèmes mixtes par exemple.

Enfin, le chercheur rejette la référence première à une « société déterminée » en considérant que les sociétés étant elles aussi totalitaires, elles sont donc elles-mêmes hiérarchisantes. A l'appui de cette démonstration, Jacques Vanderlinden argumente que « cette conception du pluralisme [reposant sur le cadre d'une société déterminée] suppose que l'on décide qu'il existe une société de référence, une société "globale" plus étendue ou plus importante, à nos yeux du moins, que les autres qui contribuent à la rendre pluraliste »[128].

---

[125] VANDERLINDEN, Jacques, *Coutumier, manuel et jurisprudence du droit zande*, Editions de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles 1969, 350 p.
[126] CARBONNIER, Jean, *Sociologie juridique*, 2nde éd., Quadrige/P.U.F., Paris 2004, p. 360.
[127] VANDERLINDEN, Jacques, « Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique », in *Revue de la recherche juridique. Droit Prospectif*, n°1993-2, XVIII-53, p. 577.
[128] *Idem*, p. 579.

En conséquence, cet anthropologue du droit va alors opérer un déplacement de l'approche du phénomène de pluralisme juridique de la société vers l'individu, ce qui va constituer le fondement de la reconstruction de sa théorie sur ce phénomène. Jacques Vanderlinden constate en effet que tout individu est le point de rencontre de multiples réseaux sociaux[129], dont l'ordonnancement résulte simplement d'un agencement en fonction de critères qui lui sont propres, auquel l'auteur rattache les qualifications de « hiérarchie *ad hoc* », « forum shopping » ou encore « magasinage de for »[130]. De ce fait, tout individu est donc « sujet de droits »[131], soit au cœur d'un nombre variable de réseaux sociaux et, partant, d'ordonnancements juridiques. A partir de ces réflexions, Jacques Vanderlinden propose alors en 1993 une nouvelle définition du pluralisme juridique, selon laquelle « le pluralisme juridique est *la situation, pour un individu, dans laquelle des mécanismes juridiques relevant d'ordonnancements différents sont susceptibles de s'appliquer à cette situation* »[132].

En vingt ans, sa réflexion sur le pluralisme juridique a ainsi considérablement évolué, pour principalement se déplacer vers l'individu, ce qui l'amène à considérer ce concept essentiellement comme un filtre, sous la forme d'un questionnement servant à étudier une situation dans laquelle un sujet de droit(s) est confronté à un problème juridique. Dans cette hypothèse, Jacques Vanderlinden se demande alors s'il s'agit « du Droit (je rappelle que la majuscule n'a, dans ce cas, pour moi aucun sens autre que référentiel pour indiquer qu'il s'agit là du droit étatique, lequel a la prétention d'être le seul droit – ce qui justifie la majuscule) au sens positiviste du terme ? Ou d'un autre, voire d'autres droits ? Dans quelle mesure le choix du sujet existe-t-il et quels sont les facteurs qui le conditionnent tant au plan

---

[129] Le terme « réseaux » est préféré à celui de « champs » par Jacques Vanderlinden afin de mettre l'accent sur « la dimension personnelle du phénomène juridique bien plus que sa dimension territoriale », *Ibidem*, p. 580.
[130] *Ibidem*, p. 580.
[131] *Ibidem*, p. 582.
[132] *Ibidem*, p. 583.

du droit matériel qu'à celui du for ? Pourquoi et comment le résout-il dans tel ou tel sens ? »[133].

Cependant, il faut noter que cette réorientation de la théorie pluraliste autour de l'individu, n'emporte pas l'adhésion des chercheurs du Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris, assez réticents à reproduire la dichotomie holisme/individualisme. Ainsi, comme le souligne Etienne Le Roy présentant les théories défendues par ce laboratoire de recherche, « ce n'est pas l'individu en soi que nous considérons mais l'acteur, cet individu inscrit dans la société par de multiples appartenances, jouant dans chacun des collectifs un rôle particulier où il se voit reconnaître des droits et obligations qui sont spécifiés par le mode de régulation propre à chaque "champ social semi-autonome" selon la fameuse théorie de Sally Falk Moore »[134].

---

[133] VANDERLINDEN, Jacques, « Trente ans de longue marche sur la voie du pluralisme juridique », in LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE DE PARIS, *Cahiers d'Anthropologie du droit 2003. Les pluralismes juridiques*, Karthala, Paris 2004, p. 32.

[134] LE ROY, Etienne, « Editorial. Le pluralisme juridique aujourd'hui ou l'enjeu de la juridicité », in LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE DE PARIS, *Cahiers d'Anthropologie du droit 2003. Les pluralismes juridiques*, Karthala, Paris 2004, p. 13. Rappelons ici la définition du champ social semi-autonome proposée par Sally Falk Moore : « le champ social semi-autonome est défini et ses limites identifiées non par son type d'organisation (il peut être ou non une association) mais par un caractère de type processuel résidant dans le fait qu'il peut donner naissance à des normes et assurer leur application par la contrainte ou l'incitation. L'espace dans lequel un certain nombre d'associations (*corporate groups*) sont en relation les unes avec les autres constitue un champ social semi-autonome. Un grand nombre de champs de ce type peuvent s'articuler les uns aux autres de telle sorte qu'ils forment des chaînes complexes, de la même façon que les réseaux de relations sociales dans lesquels sont pris les individus peuvent être comparés à des chaînes sans extrémités. L'articulation interdépendante d'un grand nombre de champs sociaux semi-autonomes constitue une des caractéristiques fondamentales des sociétés complexes. ». Dans le texte: "The semi-autonomous social field is defined and its boundaries identified not by its organization (it may be a corporate group, it may not) but by a processual characteristic, the fact that it ca generate rules and coerce or induce compliance to them. Thus an arena in which a number of corporate groups deal with each other may be a semi-autonomous social field. Also the corporate groups themselves may each constitute a semi-autonomous social field. Many such fields may articulate with others in such a way as to form complex chains, rather the way the social networks of individuals, when attached to each other, may be considered as unending chains. The interdependent articulation of many different social fields consitutes one of the basic characteristics of complex societies." MOORE, Sally Falk, *Law as Process : An Anthropological Approach*, 2ème éd., Lit/J. Curey/IAI, Hamburg-Oxford-Londres 2000, pp. 57-58. La traduction est celle de Norbert Rouland, proposée à partir de la définition donnée par Sally Falk Moore dans la première édition de son ouvrage et reprise exactement dans la seconde édition : ROULAND, Norbert, *Anthropologie juridique*, P.U.F., Paris 1988, p. 87.

Afin d'analyser les relations au quotidien entre l'administration et les administrations et donc rendre compte du fonctionnement de l'administration au concret, tel qu'il est, et non pas tel qu'il « devrait être » d'après les prescriptions juridiques et les discours politiques, une analyse centrée sur les protagonistes de la relation administrative doit être privilégiée. Dans le but d'identifier les normes qui régissent les comportements, nous abordons donc dans nos travaux la théorie du pluralisme juridique à travers la définition ci-dessus exposée, soit en optant pour un positionnement qualifié de « radical »[135], dans le sens où le référentiel considéré pour qualifier une situation comme constitutive d'une situation de pluralisme juridique n'est pas l'Etat, mais bien l'acteur.

Néanmoins, il faut bien relever que, par ce positionnement, l'objectif recherché n'est pas ici de proposer une réflexion de théorie juridique sur les critères de juridicité d'une norme, mais bien d'amener à postuler l'existence de régulations concurrentes à celle étatique. De cette manière, l'ensemble des normes régissant les relations entre l'administration et les administrés pourront ainsi être considérées, sans jugement quant à leur valeur.

De surcroît, ce positionnement en termes de pluralisme juridique radical apparaît d'autant plus indispensable par rapport au contexte malien, que l'institution étatique se trouve dans une situation de fragilité, caractérisant « un manque de capacité, définie non seulement comme capacité organisationnelle, institutionnelle et financière mais aussi comme capacité à produire ou à favoriser l'existence de normes, règles et règlements communs,

---

[135] Etienne Le Roy retrace ainsi les deux grandes tendances du pluralisme juridique qui sont à la base des tentatives actuelle de conceptualisation : « l'une peut être caractérisée comme "classique", "consensuelle", "soft", douce si on adopte le franglais. L'autre est "radicale" (au sens américain d'extrémiste), tenue pour provocatrice par le juriste positiviste et "hard" (dure) dans ses conséquences comme on le verra. Ce qui les sépare c'est, au-delà des idéologies politiques jamais absentes, la représentation de la place de l'Etat dans la vie juridique ou, plus exactement, la reconnaissance d'un monopole de l'Etat dans la production des normes sanctionnées par lui et qui sont globalement qualifiées "le Droit". ». LE ROY, Etienne, « Editorial. Le pluralisme juridique aujourd'hui ou l'enjeu de la juridicité », in LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE DE PARIS, *Cahiers d'Anthropologie du droit 2003. Les pluralismes juridiques*, Karthala, Paris 2004, pp. 9-10.

reconnus et partagés à la fois par l'Etat et par la population générale »[136]. Dans une démarche empirique privilégiée tout au long de cette étude, l'analyse des relations entre l'administration et les administrés permettra alors tant de révéler cette situation de fragilité de l'Etat malien que d'éclairer, en retour, la nature du droit administratif dans un tel contexte.

Pour ce faire, une telle démarche interdisciplinaire suppose alors d'envisager une méthode particulière d'investigations.

II. La nécessité d'une enquête de terrain

Afin d'étudier un système juridique à propos duquel un savoir scientifique n'a pas été mis en forme par la doctrine locale dans des manuels, voire, n'a même pas été constitué, afin d'appréhender un environnement juridique relevant d'une autre grande famille de droit que celle à laquelle nous avons été formé, afin de percevoir le fonctionnement de l'administration en action et rendre compte des relations administratives au quotidien, ainsi que, enfin, afin d'analyser l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique de développement, tout l'enjeu d'une telle étude réside dans la nécessité de recourir à une méthode scientifique permettant à la fois de récolter la matière nécessaire à toute analyse juridique sans, évidemment, se contenter de postuler la proximité avec le système français, mais aussi approcher et tenter de comprendre le fonctionnement d'un appareil administrativo-politique étranger.

Aussi, en plus de l'inscription évidente dans les débats contemporains par une analyse de la doctrine pertinente produite sur des terrains du Nord comme du Sud, la concrétisation de

---

[136] BELLINA, Séverine ; DARBON, Dominique ; ERIKSEN, Stein Sundstøl ; SENDING, Ole Jacob, *L'Etat en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris 2010, p. 23.

cette ambition nécessite-t-elle de s'inscrire dans une approche de socio-anthropologie administrative[137] en effectuant des déplacements sur le terrain d'étude. Dans cette optique, quatre séjours ont ainsi été effectués en Afrique subsaharienne entre 2005 et 2010, pour une durée cumulée de six mois et demi.

Après une première prise de contact, en 2005, avec le Doyen de la Faculté des sciences juridiques et économiques de Bamako à l'occasion d'une mission pour l'Université de Grenoble II, deux séjours de trois mois ont pu être accomplis au Mali grâce à une bourse explora-doc de la région Rhône-Alpes. Ces séjours ont été suivis d'une dernière période d'enquêtes en 2010, réalisée dans le cadre de l'organisation par le C.E.R.D.H.A.P. d'un séminaire de formation continue à destination des secrétaires généraux des ministères, sur l'initiative du Ministre du Travail, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat.

Durant ces six mois et demi d'investigations, la majorité d'entre elles a été menée à Bamako. Néanmoins, une semaine fut consacrée à un déplacement à Niamey, la capitale du Niger, dans le but de s'entretenir avec les chercheurs du Laboratoire d'Etudes et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local, pour lesquels « l'analyse empirique des espaces publics et de la délivrance de services et biens collectifs ou publics en Afrique »[138] constitue l'axe principal de recherche. Par ailleurs, trois semaines ont aussi été consacrées à la réalisation d'une enquête au niveau local et des investigations ont, de plus, été menées pendant un mois à Ouagadougou, la capitale du Burkina Faso, dans le but, par comparaison, de bien mettre en évidence le processus de réforme en cours au Mali, d'en entrevoir les spécificités socio-culturelles, ainsi que de percevoir la portée d'une généralisation de l'analyse aux pays d'Afrique subsaharienne qui ont été colonisés par la France.

---

[137] Voir notamment DARBON, Dominique, « Pour une socio-anthropologie administrative », in *Revue Française d'Administration Publique*, 1985, n° 35, pp. 457-468 et DARBON, Dominique, « Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II. Retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Olivier de Sardan », in *Politique africaine*, 2004, n°96, pp. 163-176.

[138] Voir la présentation du L.A.S.D.E.L. sur le site du laboratoire : www.lasdel.net

Pour réaliser ces recherches de terrain, notre démarche s'est alors inspirée de celle préconisée en sociologie et en anthropologie[139]. Leur déroulement a été, de ce fait, organisé autour de quatre axes, dont les deux premiers sont similaires pour les recherches effectuées au Mali comme au Burkina Faso : la réalisation d'entretiens individuels (A), la collecte de la « littérature grise » (B), la réalisation d'enquêtes au sein de services administratifs à Bamako (C) et dans la commune rurale de Sido (D).

A. La réalisation d'entretiens individuels

La finalité des déplacements en Afrique étant de se familiariser avec le fonctionnement des administrations et le processus de modernisation en cours, la majeure partie des investigations de terrain a été constituée d'entretiens avec des administrateurs, des responsables de programmes de développement institutionnel ainsi que des personnes-ressources de la société civile. Très lucides sur les dysfonctionnements de l'appareil administratif, ces différents acteurs se sont le plus souvent montrés prolixes, mettant ainsi en lumière les difficultés auxquelles les agents publics et les administrés sont confrontés au quotidien. Afin d'organiser efficacement la collecte des informations, la réalisation de ces entretiens individuels a été regroupée dans le temps autour de thématiques telles que « la vision des fonctionnaires nationaux », « les politiques des partenaires techniques et financiers », « l'action des organisations non gouvernementales », « le rôle de la société civile » ou encore « les juridictions administratives »[140]. Grâce à cette structuration, plusieurs synthèses ont pu être établies, permettant d'analyser la teneur des propos recueillis par la confrontation des données récoltées auprès d'acteurs de statuts différents. De plus, ce travail a été complété utilement par la participation à des conférences-débats sur des thèmes variés

[139] Parmi les ouvrages de méthode, voir par exemple : OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *L'enquête socio-anthropologique de terrain : synthèse méthodologique et recommandations à usage des étudiants*, L.A.S.D.E.L., Niamey, Etudes et travaux n°13, octobre 2003, 58 p.; ou encore, ELA, Jean-Marc, *Guide pédagogique de formation à la recherche pour le développement en Afrique.* L'Harmattan, Paris 2001, 81 p.
[140] Voir en annexe la liste des entretiens réalisés.

offrant, outre un espace fructueux de discussions, la possibilité de solliciter de nouveaux contacts essentiels pour la réalisation d'entretiens individuels.

De manière générale, les objectifs recherchés dans la réalisation de ces entretiens étaient à la fois de retracer l'historicité de l'administration, de rendre compte de la teneur du lien entre démocratie politique et démocratie administrative, ainsi que des décalages existant dans les perceptions et attentes des acteurs, mais aussi de déterminer les interfaces permettant d'articuler la volonté de réforme avec l'emprise du contexte socioculturel malien.

Pour ce faire, le terrain d'enquête choisi est multiple puisqu'il s'agit d'analyser la structuration des trois niveaux d'administration : central, déconcentré et décentralisé. Relativement aux administrations, les buts étaient alors d'étudier le fonctionnement réel des différentes échelles et de déterminer la conception que les agents se font de leur mission de service public. Au niveau de l'administré, l'objet de l'enquête était de percevoir sa vision de l'administration, de déterminer ses attentes vis à vis de l'administration et d'évaluer ses représentations de l'institution. Enfin, l'un des buts poursuivis était d'observer la nature des disparités pouvant influer sur les relations entre l'administration et les usagers, telles que le sexe, la position sociale, ou l'âge par exemple. Pour l'ensemble des acteurs enfin, l'étude de terrain visait à rendre compte des différents codes de comportement mis en place dans la pratique et à identifier la compréhension de chacun de son rôle, de ses droits et de ses obligations.

Différentes grilles d'observation et d'entretien ont été élaborées[141]. Chacune constitue une trame relativement au type d'acteur concerné - autorités déconcentrées, décentralisées, agents publics, administrés, membres des comités de gestion[142], partenaires extérieurs - permettant d'aborder systématiquement les sujets fondamentaux. Elles contiennent à la fois

[141] Ces grilles sont présentées en annexe.
[142] Les comités de gestion sont des collectifs d'administrés constitués pour la gestion de certains services communaux, voir infra partie 2, titre 1, chapitre 2.

des questions fermées et des questions ouvertes, permettant aux personnes interviewées de développer certains sujets qui leur paraissent importants lors de la conduite des entretiens. Néanmoins, pour la réalisation des entretiens avec les dirigeants maliens ainsi qu'avec les partenaires techniques et financiers particulièrement, le choix a été fait d'aborder certaines thématiques et de laisser la discussion se dérouler naturellement afin que chacun puisse développer les sujets qu'il maîtrise particulièrement.

B. La collecte de la « littérature grise »

Outre l'appréhension de l'administration à travers ses protagonistes, la réalisation de plusieurs séjours en Afrique subsaharienne représentait aussi l'opportunité de pouvoir analyser les différents textes normatifs, beaucoup n'étant pas mis à disposition par le biais d'Internet, malgré les efforts en ce sens du C.D.I., et de nombreux autres nécessitant même un travail intense d'identification des personnes-ressources susceptibles d'en détenir une copie afin de pouvoir être consultés, ainsi que de collecter toute la « littérature grise » indispensable à la compréhension du sujet.

En ce sens, en plus des rapports politiques internes mis à disposition par les dirigeants maliens et les partenaires techniques au cours des différents entretiens réalisés, ainsi que par des acteurs privés tel que le Centre d'Expertises Politiques et Institutionnelles en Afrique (C.E.P.I.A.) qui nous a ouvert son fond documentaire, la consultation des mémoires de fin d'année des Ecoles de formation des hauts fonctionnaires a systématiquement été opérée au Mali comme au Burkina Faso.

La collecte de cette « littérature grise » s'est ensuite poursuivie dans les différents centres d'archives de l'Etat. En premier lieu, un double objectif était visé par des recherches aux Archives Nationales du Mali : analyser les documents datant de l'époque coloniale, le but étant de caractériser le fonctionnement de l'administration coloniale afin d'en dégager les

spécificités par rapport à l'administration française et à l'administration malienne contemporaine, ainsi que le dépouillement les journaux nationaux depuis les évènements de 1991 dans le but d'identifier des récits de dysfonctionnements de l'administration malienne. Relativement à l'analyse des documents sur l'administration coloniale, ce travail s'est déroulé sur les deux sites des Archives Nationales du Mali, organisés en fonction de l'ancienneté des supports. La première étape a consisté à identifier les documents pertinents dans les répertoires mis à disposition par les archivistes. Le choix principal de l'analyse de la rubrique « administration générale » a ainsi permis de consulter des correspondances, différents rapports d'inspection et des monographies relatives à plusieurs villages.

Ces documents ont été précieux afin de comprendre la méthode d'administration mise en œuvre par le colonisateur français, fondée sur l'étude approfondie du milieu dans lequel il intervenait, afin de mieux pouvoir en identifier les forces et les faiblesses dans son but civilisateur. De par ces détails, ces archives apportent aussi de nombreux renseignements sur le fonctionnement coutumier des sociétés indigènes et sur le comportement de défiance adopté vis-à-vis de « l'administrateur blanc ».

Par l'analyse des journaux nationaux, l'objectif poursuivi était d'identifier la perception de l'administration par la presse malienne. Les recherches de données s'étalant sur deux décennies, la démarche de travail a obligatoirement été sélective dans un but d'efficience. La consultation des mois de janvier et décembre de chacune de ces années a, en ce sens, été privilégiée. Ces deux mois correspondaient à la fois aux discours de fin et de début d'année des gouvernants, durant lesquels l'occasion leur est donnée d'exposer leur programme politique, et, partant, de préciser leur vision de l'administration et de l'Etat. De plus, durant le mois de décembre est organisé au Mali l'Espace d'Interpellation Démocratique pendant lequel la société civile dénonce publiquement les tares de l'administration ; le gouvernement ayant l'obligation de répondre aux interpellations jugées pertinentes lors de la procédure de sélection.

L'attention a aussi été focalisée sur l'analyse de journaux correspondant à des dates clés pour le sujet, telles que l'adoption de la loi sur les relations entre l'administration et les usagers ou celle relative au Médiateur de la République. Enfin, plusieurs mois ont été appréhendés au hasard des années afin de dégager les évènements essentiels se rapportant à l'administration. Par cette démarche, ont alors été identifiées des affaires relatant des phénomènes de détournement de fonds publics, de fraude, de corruption, d'absence d'exécution des décisions de justice mettant l'Etat en cause, ainsi que d'autres dysfonctionnements propres à l'administration malienne.

Par ailleurs, la retranscription des débats parlementaires n'étant pas diffusée publiquement, voire pas toujours réalisée par écrit à partir des enregistrements audio, les Archives de l'Assemblée Nationale du Mali - les recueils comme les cassettes audio - ont dans un second temps aussi été consultées, afin de récolter l'ensemble de ces données relativement aux principales lois régissant les relations entre l'administration et les administrés. Ces recherches ont été utilement complétées par des enquêtes au sein des services administratifs.

C. La réalisation d'enquêtes au sein de services administratifs à Bamako

En plus de notre propre expérience du fonctionnement administratif vécue tout au long des séjours effectués en Afrique subsaharienne, par exemple à l'occasion de contrôles douaniers ou lors de la demande d'autorisations de recherche, l'accueil dans des familles malienne et burkinabée, a aussi constitué une source privilégiée d'observation des pratiques administratives, tant par les récits des activités menées par les parents en qualité d'agent public que d'administrés.

En plus de ces échanges directs, permis par l'instauration d'une relation de confiance construite dans la durée, deux phases d'enquête au sein de services administratifs ont par

ailleurs été conduites lors du premier séjour de trois mois effectué au Mali, dans la logique d'une démarche anthropologique visant l'analyse des espaces de relations existant au quotidien entre l'administration et les administrés au Mali.

La première a été réalisée au sein d'un hôpital spécialisé en ophtalmologie et de Centres de santé communautaires (Cscom) de Bamako, par l'intermédiaire d'un programme de l'Union Européenne visant à la réalisation d'un documentaire sur l'utilisation des fonds versés au secteur sanitaire et social malien. Durant la seconde observation de terrain, un questionnaire a été proposé aux fonctionnaires ainsi qu'aux prestataires de l'Institut Nationale de Prévoyance Sociale. Malgré les difficultés inhérentes à la langue, dépassées en partie par l'assistance d'une interprète, ainsi qu'aux réserves dont faisaient parfois preuve les personnes interviewées, nous avons ainsi pu nous rendre compte, par une étude menée sur des plages horaires conséquentes, du fonctionnement concret de services entre lesquels la relation au public est grandement différente, des difficultés matérielles éprouvées dans l'exercice des différentes missions, mais aussi échanger avec les agents et les administrés sur la perception et la représentation de leur travail et des prestations reçues. Par le fait d'avoir assisté à des réunions d'organisation et d'avoir pu partager le ressenti d'agents situés dans une position hiérarchique différente, la réalisation de ces enquêtes s'est de surcroît avérée fort enrichissante quant à l'observation des modes de régulation ainsi que des relations croisées existant au sein de ces administrations. Ces investigations furent complétées par une enquête menée au niveau rural lors du second séjour de trois mois.

D. La réalisation d'une enquête dans une commune rurale

Initiée en 1992, la décentralisation est aujourd'hui une réalité incontournable du paysage institutionnel malien. En effet, depuis 1999 et les premières élections communales, ce processus est entré dans sa phase opérationnelle. Il se poursuit actuellement par la mobilisation des gouvernants autour de la mise en œuvre d'un programme d'appui aux

acteurs des collectivités territoriales[143]. En conséquence, la réalisation d'une enquête de terrain au niveau local était nécessaire à la compréhension du renouveau censé se créer relativement aux relations existant entre l'appareil institutionnel et les citoyens.

Depuis 2009, les communes connaissent leur troisième mandature. Cependant, de nombreuses difficultés se dressent face à la pérennité des instances communales, notamment en termes de viabilité économique. En effet, l'Etat peine à effectuer les transferts de ressources normalement concomitants aux transferts de compétences. De surcroît, certains services déconcentrés se positionnent difficilement face à des élus exerçant des prérogatives qui leur étaient autrefois dévolues. Bien plus, malgré une proximité géographique indéniable des services communaux, l'assimilation du processus de décentralisation par la population n'est pas totalement acquise, ce qui entraîne parfois des tensions et des incompréhensions.

Les objectifs poursuivis par la réalisation de cette enquête de trois semaines dans une commune rurale étaient ainsi triples : mesurer l'écart institutionnel existant entre la capitale et le niveau rural, analyser le système de gouvernance locale mis en place avec la pratique et interroger les villageois sur leur vision de l'administration centrale et locale.

Cette enquête s'est déroulée du 17 avril au 4 mai 2007 dans la commune rurale de Sido, située dans le cercle de Bougouni, région de Sikasso, à 130 kilomètres au sud de Bamako. Le choix de cette commune résulte d'un contact pris avec son maire durant le premier séjour effectué en 2006, sur invitation de la délégation de la Commission européenne à participer à une rencontre « délocalisée » des partenaires techniques et financiers engagés dans l'appui à la décentralisation au Mali.

---

[143] Voir notamment à ce propos : MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES COLLECTIVITES LOCALES, *Programme national d'appui aux collectivités territoriales – Phase II – (2006-2010) – Document de programme*, Bamako 2005, 31 p. ; MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES COLLECTIVITES LOCALES, *Programme national d'appui aux collectivités territoriales – 2010-2014*, Bamako 2009, 27 p.

Les dates de ce séjour à Sido ayant coïncidé avec la préparation de l'élection présidentielle - tenue le 29 avril 2007 -, il nous a été proposé de participer à une partie de la tournée de sensibilisation au vote effectuée par le maire dans les villages composant la commune. Ce fût une grande chance car ces rencontres, qui n'ont lieu qu'une fois par an dans la meilleure configuration possible, ont représenté l'occasion d'une étude directe des relations entretenues entre la mairie et les populations.

Sur son initiative personnelle, le maire de la commune de Sido, Moussa Doumbia, a en effet effectué au mois d'avril 2007 une tournée des vingt-six villages composant sa commune. En raison de la nouveauté de la procédure mise en place pour les élections présidentielles, son objectif était de sensibiliser la population au vote par bulletin unique. Du fait de la tenue de ces élections, la tournée annuelle de l'administration municipale a ainsi été avancée au début d'année. Néanmoins, il importe de souligner que Monsieur Doumbia effectue cette tournée chaque année pendant le dernier trimestre depuis 2004, afin d'enregistrer les doléances des populations et de présenter la restitution des actions menées par la mairie pendant l'année, alors que, même si des fonds ont été mobilisés par l'Etat pour aider les mairies à opérer cette sensibilisation, leur montant est toutefois minime et la majorité des maires du Mali ont préféré informer la population par l'organisation d'une réunion convoquant l'ensemble des chefs de village au chef-lieu de la commune.

En conséquence, l'initiative du maire de Sido est louable mais il faut souligner qu'elle n'est pas dénuée d'intentions politiques. La preuve en est que monsieur Doumbia se fait accompagner dans sa tournée d'un journaliste chargé d'enregistrer les échanges afin de les diffuser sur une radio communautaire de Bougouni. Cependant, ce n'est pas l'ensemble des échanges qui est enregistré, mais seulement ceux pour lesquels le maire le demande, soit une partie de sa propre intervention et certaines réponses à des questions fermées auxquelles le maire sait qu'il sera répondu positivement.

En guise d'illustration, dans le deuxième village visité, le journaliste a procédé à l'enregistrement de la réaction d'une personne âgée faisant suite à la présentation des modalités de l'élection ; mais il l'a effacé immédiatement car cette personne avait formulé une réflexion accusant le maire de mener sa propre campagne. Bien plus, à la fin de la première journée de sensibilisation, à la question de savoir pourquoi il sélectionnait ses enregistrements, le journaliste a répondu que « certains mots sont des mots de campagne et je ne peux pas les enregistrer. Normalement la maire doit juste faire une tournée pour expliquer comment voter, il n'a pas le droit de faire campagne. D'autant plus que le maire fait campagne pour Amadou Toumani Touré et non pas pour le candidat aux présidentielles de son propre parti »[144]. De surcroît, il ne faut pas omettre que le maire ne cache pas ses ambitions pour les élections législatives prévues un mois après les présidentielles.

Dans le cadre de nos recherches de terrain, l'organisation de ces rencontres fut donc l'occasion de réaliser des entretiens collectifs avec les habitants des villages de la commune. Suivant une grille d'entretien élaborée préalablement, les villageois ont ainsi été invités à s'exprimer au sujet de la place et du rôle tenu par le chef de village administratif, ainsi que des relations existant entre le village et la mairie et des évolutions ressenties depuis la mise en place de la décentralisation.

Prosaïquement, quant au déroulement de ces réunions publiques, pour chacune, le maire a commencé par présenter la délégation de la mairie et moi-même, puis il a expliqué que je venais de France pour effectuer des recherches dans le cadre d'un travail universitaire. Après le premier volet consacré aux élections, la seconde partie de l'entretien était réservée à mes questions. Les principales difficultés furent tout d'abord de faire comprendre aux populations les raisons exactes de ma visite afin qu'il ne m'assimile pas à un prestataire de projet en connivence avec la mairie de Sido. De plus, l'enregistrement des réponses par le journaliste avec son dictaphone impressionnait les villageois et n'encourageait pas à la

---

[144] Oumar Dougoumalé Cissé, Journaliste à la radio communautaire « CAFO KAN », Bougouni, 19 avril 2007.

sincérité des réactions. Cette difficulté pour l'interprétation des résultats a été surmontée par la réalisation de nouveaux entretiens individuels avec les villageois, sans la présence du maire, ce qui a permis de croiser les informations recueillies afin de pouvoir les exploiter de manière efficiente. Enfin, le problème le plus important était relatif à la langue car les habitants parlaient pour une très grande majorité uniquement la langue de l'ethnie dominante dans cette région du Mali, soit le bambara. Pour cette raison, un interprète m'accompagnait pour la tenue de chaque réunion et entretien.

Cette tournée avec l'équipe municipale s'est déroulée sur trois journées durant lesquelles dix villages ont été visités. Elle a été suivie de la réalisation d'entretiens individuels dans trois autres villages. En conséquence, cette enquête dans la commune rurale de Sido s'est organisée autour de quatre phases : l'observation directe du fonctionnement des services communaux, la réalisation d'entretiens avec le personnel de la mairie, ainsi qu'avec les membres des comités de gestion, l'interview des personnels des services déconcentrés, et enfin la réalisation d'entretiens collectifs et individuels avec les villageois.

L'analyse des données récoltées a permis à la fois de comprendre les jeux de pouvoirs et les systèmes relationnels fondant la gouvernance locale dans cette commune, mais aussi d'interpréter l'impact de la mise en œuvre de la décentralisation relativement aux relations existant entre l'administration et les administrés. Enfin, l'ampleur des attentes des villageois vis-à-vis des institutions a pu être mesurée, notamment par contraste avec les zones urbaines déjà étudiées lors des observations menées dans la capitale.

Section 4. Champ et plan de l'étude

Conséquemment à la méthode de recherche adoptée, et outre le champ géographique qui a déjà été délimité *supra*, les contours du champ de l'étude doivent être précisés sur deux autres points.

En effet, en raison de la nécessité de réaliser des investigations de terrain, la notion d'administré a dû être réduite à l'administré comme personne physique. Ainsi, les relations entre l'administration et les personnes morales ne seront pas ici abordées[145], en ce qu'elles nécessiteraient une étude à part entière, tant en raison des règles de droit spéciales s'appliquant à elles, que de la nature particulière des relations instaurées au quotidien entre l'administration et elles.

Au niveau temporel, si l'organisation et le fonctionnement administratifs actuels ne peuvent pas être correctement appréhendés sans être replacés dans une perspective historique, l'analyse sera particulièrement concentrée sur la période suivant la transition démocratique opérée au début des années 1990, puisqu'elle marque un tournant fondamental dans la conception politique, l'encadrement juridique et la pratique quotidienne des relations entre l'administration et les administrés au Mali et dans les Etats voisins ayant connu un processus similaire.

Tout l'enjeu du sujet réside alors dans la possibilité de la combinaison de ces trois types d'approches par lesquels les relations entre l'administration et les administrés peuvent être diversement traitées, soit une approche politique, une approche juridique et une approche sociologique.

---

[145] Sauf au détour d'un exemple permettant de mettre en évidence la singularité des relations instaurées entre l'administration et les personnes physiques.

Dans ce cadre, le choix d'aborder les relations entre l'administration et les administrés par le prisme juridique, mais dans une logique interdisciplinaire, résulte alors d'une rencontre entre un sujet et une démarche, qui se nourrissent réciproquement pour soulever de nombreux questionnements.

Plutôt que de perpétuer des lieux communs sur l'administration et le droit en Afrique tels que le mimétisme, l'ineffectivité, l'inefficacité, la mal-administration, etc., cette rencontre invite en effet à les interroger empiriquement, afin de comprendre notamment pourquoi des règles de droit difficilement mobilisables par les administrés sont adoptées par les autorités maliennes, malgré les politiques volontaristes en faveur de l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés qu'elles mènent. Ces règles sont-elles en effet pensées dans leur application et dans l'affirmative, de quelle manière ? Leur portée est-elle seulement symbolique et si oui, selon quelles logiques ? Par un retour de manivelle, cette rencontre incite aussi à observer le droit en action : les règles de droit posées par l'Etat sont-elles appliquées doctement, sont-elles ignorées, contournées ou encore détournées ? Comment et pourquoi ? Quel est enfin le quotidien des relations entre l'administration et les administrés au Mali, en dehors de toute considération en termes d'idéal-type ? Ainsi, ce sont à la fois le processus de production du droit, le contenu des règles, leur application, ainsi que leurs effets réels et attendus qui doivent être analysés, de manière complémentaire et sans dissociation possible.

De l'ensemble de ces questionnements, ressortent ainsi les deux objectifs poursuivis dans ces travaux : interroger le droit dans ses fonctions organisatrice et légitimante sur le terrain africain, mais aussi l'opérationnalité de l'outil juridique dans la réforme de l'Etat. Au regard du constat formulé par le Commissariat au Développement Institutionnel de « l'absence de portée pratique » des deux grands textes juridiques régissant les relations entre l'administration et les administrés, combiné avec les données récoltées sur le terrain, et confronté avec les écrits doctrinaux, l'attention doit être portée, afin de remplir ces objectifs,

sur le lien entretenu au Mali entre le droit administratif et la société. L'étude des règles de droit régissant les relations entre l'administration et les administrés ne pourra en conséquence pas être envisagée sans celle de l'usage qu'en fait la société.

Deux axes de réflexion se dessinent en conséquence. Les questionnements posés, ainsi que les objectifs poursuivis, invitent à leur traitement selon une perspective dynamique, et non statique, qui risquerait d'amener à conclure rapidement à un décalage entre la théorie et la pratique du droit et à sa possibilité de résorption par l'adaptation à la société du contenu de la règle de droit et/ou par la conformation de la société à cette dernière.

Adopter une perspective dynamique, c'est au contraire s'appliquer à mettre à jour les stratégies portées par les différents acteurs et à questionner la légitimité du pouvoir dans son entreprise de domination, et ainsi entrevoir que dans « l'opérationnalisation » des projets de modernisation administrative actuellement poursuivis sur les terrains étudiés, ce n'est pas la règle de droit qu'il s'agira de repenser, mais bien la manière de penser le droit.

Que met en effet en lumière l'analyse du cas malien ? L'exégèse du droit positif régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali témoigne tout d'abord du volontarisme des autorités maliennes d'encadrer juridiquement ces relations dans un sens favorable aux administrés. Cependant, les politiques menées pour le développement institutionnel du pays ainsi que les discours produits sur l'administration, mettent pour leur part en exergue les difficultés rencontrées dans l'application de ces règles. Effectivement, un intérêt porté aux protagonistes de la relation administrative conduit à constater à la fois que leurs représentations de l'Etat, de son administration et de leur rôle par rapport à ces derniers, diffèrent largement de celles supportées par les textes juridiques et les discours politiques, mais aussi que les rapports qui s'instaurent entre eux au quotidien ne sont pas uniquement le fait de la régulation étatique, voire, pas principalement son fait.

Toujours dans une logique volontariste, plusieurs programmes d'action sont alors adoptés afin de contrer les difficultés rencontrées dans l'application du droit positif. Or, tant l'élaboration que la mise en œuvre de ces programmes ne sont pas le fait exclusif des autorités nationales qui, en raison de la situation de l'Etat malien, bénéficient d'une aide financière et technique de partenaires extérieurs, dans la conception desquels la question de la réforme de l'Etat occupe une place primordiale pour le développement.

Ces partenaires véhiculant leur conception propre de la modernisation administrative et le modèle d'Etat qu'elle sous-tend, leur action vient alors appuyer la logique exogène qui caractérise le droit administratif malien depuis l'indépendance.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le cas malien vient alors éclairer plus largement l'étude du droit administratif dans les Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française. En effet, les deux premiers axes d'analyse dégagés, soit le droit et la société, se complètent d'une nouvelle dimension binaire en termes d'influence extérieure et d'innovation. Plus précisément, l'influence extérieure vient alors caractériser la règle de droit positif alors que l'innovation est attachée aux administrés et aux agents publics dans la pratique quotidienne de leurs relations, mais aussi aux dirigeants nationaux qui pensent stratégiquement l'application du droit.

Ainsi, du fait de son champ limité aux relations entre l'administration et les administrés, amenant à proposer une réflexion spécifique sur le droit administratif à partir d'une branche particulière du droit mettant particulièrement en exergue les relations entre droit et société, cette étude invite à dépasser deux positions extrêmes relativement au droit administratif des Etats objets de notre étude. La première serait celle, éculée, de son parfait mimétisme par rapport au droit français. La seconde serait celle de son originalité par rapport à lui selon des considérations générales et finalement purement systémiques, ne s'intéressant ni à la teneur concrète de la règle ni à son application, et occultant ainsi la problématique de « l'acceptation

du système juridique par ceux à qui il est censé s'appliquer »[146], c'est-à-dire le processus « d'institutionnalisation sociologique du droit »[147].

Au contraire, l'étude du cas malien invite à une analyse nuancée, caractérisant un entre-deux révélateur du travail du juridique sur ce terrain. Celui-ci se caractérise alors tant par des logiques d'extériorité, dépassant la référence française pour celle occidentale, et conditionnant la forme et le fond des règles de droit régissant les relations entre l'administration et les administrés, que par des logiques internes innovantes dans le processus de production de ces règles comme dans leur application.

Dans un contexte multi-niveaux, l'analyse de cet entre-deux nouveau et incertain suppose alors de révéler à la fois la réalité de ces logiques et la complexité de leur rencontre. Aussi, de l'ensemble de nos investigations, ne pouvons-nous qu'établir que l'autonomisation de la règle de droit par rapport à des considérations exogènes se trouve dans une impasse, mais que, dans le même temps, quelque chose de nouveau se crée et vient interroger pour son émergence complète la problématique de la conception africaine du droit.

En conséquence, poursuivant bien le double objectif d'interroger à la fois le droit comme objet et le droit comme outil à travers l'étude des relations entre l'administration et les administrés, la première partie de cette étude sera consacrée à l'impasse de l'autonomisation du droit malien régissant les relations entre l'administration et les administrés, afin de rendre compte, dans la seconde partie, d'une créativité au-delà du droit positif caractérisant la socialisation des relations entre l'administration et les administrés au Mali.

---

[146] EBERHARD, Christoph, *Brief reflections on what « efficacity » of a whole legal order could mean – in contrast to the efficiency of a single law*, Sociology of Law and Normativity, Bruxelles, European Academy of Legal Theory, 1997, cité par BELLINA, Séverine ; DARBON, Dominique ; ERIKSEN, Stein Sundstøl ; SENDING, Ole Jacob, *L'Etat en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris 2010, p. 59.
[147] *Idem*, p. 59.

PARTIE 1. LE DROIT MALIEN REGISSANT LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES ADMINISTRES : L'IMPASSE DE L'AUTONOMISATION

Deux sentiments saisissent le juriste français quand il analyse les règles régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali : la familiarité et le déphasage avec les conditions matérielles de leur application. De surcroît, au fur et à mesure des investigations menées, le constat du décalage avec les attentes des protagonistes de la relation administrative s'impose aussi. Alors que l'absence de portée pratique de ces règles est soulignée par les politiques[148], la question de la modification du droit positif, au sens de droit en vigueur, soit tel qu'il a été « posé » par l'Etat[149], est par conséquent nécessairement soulevée dans l'optique de l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés par le biais de ces règles.

Utilisée notamment par référence à la nécessité de la « protestation contre la volonté étrangère devant laquelle il faut plier, contre le tourment de l'hétéronomie »[150], avancée par Hans Kelsen comme fondatrice de l'idée démocratique, l'autonomisation du droit est alors entendue comme le processus permettant l'adaptation du droit aux situations concrètes auxquelles il est censé s'appliquer, dans un contexte où il apparaît fortement conditionné par des facteurs extérieurs à la société qu'il régit. Si la notion d'autonomie sera forcément relativisée tout au long de notre étude conformément au phénomène de globalisation auquel le droit administratif d'aucun pays ne semble pouvoir échapper, c'est ici une acception « pratique » de l'autonomisation qui fonde notre intérêt, au sens d'un mouvement de réécriture du droit pour qu'il soit susceptible de faire évoluer les relations au quotidien entre l'administration et les administrés. Or, l'étude du cas malien met en exergue l'impasse d'une telle autonomisation du droit positif.

En effet, malgré la volonté dont font preuve les autorités pour proposer un cadre juridique favorable aux administrés dans leurs relations avec l'administration, leur

---

[148] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2005-2007*, Bamako novembre 2004, p. 48.
[149] Voir notamment MAULIN, Eric, « Positivisme », in ALLAND, Denis ; RIALS, Stéphane, *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadrige/Lamy-P.U.F., Paris 2003, p. 1174.
[150] KELSEN, Hans, *La démocratie : sa nature, sa valeur*, 2nde éd., Dalloz, Paris 2004, p. 1.

conception du droit administratif se trouve tellement conditionnée à la fois par l'histoire de leur pays et par sa situation contemporaine d'Etat en développement, que le droit tel qu'il est produit ne permet pas d'améliorer sensiblement ces relations. Aussi, en menant une réflexion à partir du droit administratif comme outil des politiques publiques, sommes-nous amenés à interroger sa nature, soit le droit dans ses fonctions organisatrice et légitimante.

Par conséquent, afin de démontrer *in fine* que le droit administratif tel qu'il est actuellement conçu n'est pas susceptible de porter une politique de réforme de l'Etat visant directement et expressément la population, ce sont à la fois l'impasse de l'autonomisation et ses conséquences négatives pour toute ambition d'amélioration des relations entre l'administration et les administrés qui devront être établies.

Pour ce faire, la mise à jour des facteurs d'influence extérieurs permettra d'établir les contours du cadre théorique indispensable à l'analyse critique du droit malien selon des considérations sociologiques et de science administrative. Ainsi, après avoir mis en évidence que le droit positif des relations entre l'administration et les administrés se caractérise par son conditionnement et des conditionnalités extérieures qui sont instillées en son sein (titre 1), l'analyse du corpus juridique permettra de démontrer que la normativisation, au sens d'adoption de normes encadrant ces relations, s'effectue bien concrètement sans autonomisation, malgré les conséquences que cela emporte dans des visées réformatrices (titre 2).

Titre 1. Le droit positif des relations entre l'administration et les administrés, entre conditionnement et conditionnalités

Entre l'impact de la colonisation et l'influence exercée par les partenaires techniques et financiers sur le processus de réforme de l'Etat, les autorités maliennes sont largement conditionnées dans leur champ et dans leurs moyens d'action pour élaborer un cadre juridique propre à régir les relations entre l'administration et les administrés dans leur pays.

En effet, les règles adoptées pour améliorer ces relations et qui, au titre de cet effet direct et positif, seront étudiées tout au long de cette recherche, s'inscrivent dans le cadre global du droit administratif qui définit tout entier la situation des administrés[151]. Or, sur le fond comme dans la forme, le droit administratif malien est déterminé à la fois par l'héritage colonial, duquel résulte son conditionnement certain (chapitre 1) et par les conditionnalités instillées en son sein par les partenaires techniques et financiers (chapitre 2).

[151] Comme le met notamment en exergue Jean Rivero pour le droit administratif français : « la recherche, en droit administratif, prend rarement comme objet principal la situation de l'administré. A cela, une raison évidente : c'est l'ensemble du droit administratif qui définit cette situation. ». RIVERO, Jean, « L'administré face au droit administratif », in *Actualité Juridique du Droit Administratif*, numéro spécial du 20 juin 1995, p. 147.

Chapitre 1. Le conditionnement du droit administratif par l'héritage colonial

Comme le met en évidence Jean du Bois de Gaudusson, une analyse des « démocraties en Afrique en termes de mimétisme et en se situant par rapport à la période coloniale »[152] ne peut aujourd'hui qu'être dépassée afin de rendre compte de la complexité des institutions et du contexte international dans lequel elles sont créées[153]. Il n'en demeure pas moins que l'héritage colonial est réel et multiforme, ainsi qu'un intérêt particulier porté au droit administratif le démontre.

Plutôt qu'une analyse du droit contemporain en termes de mimétisme postcolonial, c'est celle de son conditionnement dans la période post-indépendance par l'héritage colonial qui peut alors être proposée. L'impact de la colonisation française sur le droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne ne peut en effet pas être caractérisé dans un aspect purement quantitatif visant par exemple à relever le nombre d'articles dans une loi qui reprendraient un texte français, mais doit être perçu selon un aspect qualitatif.

Mesurer la portée de l'héritage colonial suppose donc de ne pas se limiter à ce qui est visible. Elle est en réalité diffuse, le droit administratif actuel étant orienté à la fois dans son champ et dans son essence par cet héritage, qui conditionne de ce fait les autorités désireuses de moderniser l'administration pour améliorer les relations entre l'administration et les administrés, tant dans ce qui est faisable que par rapport à l'outil pour le faire. La pesanteur de l'héritage colonial par rapport aux réformes administratives contemporaines se ressent ainsi à la fois quant à l'organisation administrative qu'il s'agit de moderniser, la pesanteur est donc structurelle (section 1) et quant aux caractères du droit produit pour les mettre en œuvre, elle est donc aussi, *stricto sensu*, juridique (section 2).

---

[152] DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », in *Pouvoirs*, 2009, n°129, p. 45.
[153] *Idem*, pp. 45-55.

Section 1. La pesanteur structurelle de l'héritage colonial dans la portée des réformes administratives

Introduisant dans les territoires africains le modèle de l'Etat moderne[154], la colonisation met nécessairement en place la structure administrative lui permettant de fonctionner. En dépit de toutes les évolutions qu'elles pourront subir après les indépendances, les institutions héritées de la colonisation marquent grandement la portée des réformes administratives menées depuis les années 1960 jusqu'à nos jours. Elles constituent véritablement un noyau structurel que les politiques africains ne peuvent, ni ne veulent ignorer.

Ainsi, en raison de l'absence de remise en cause de ce modèle administratif après les indépendances (I), le legs colonial conditionne encore actuellement la portée des réformes administratives mises en œuvre au Mali. L'analyse de la nature de cet héritage administratif colonial (II) s'avère donc indispensable à la compréhension des problématiques contemporaines.

I.L'absence de remise en cause des structures administratives héritées de la colonisation

Au moment des indépendances, le maintien de l'ordre acquis représente l'objectif premier dans une période menaçante pour l'unité des nouvelles entités émergentes. Puisque la référence étatique s'impose seule sur la scène internationale, les dirigeants africains n'ont d'autre choix, au risque d'un isolement largement pénalisant, que de privilégier la construction d'Etats modernes. Pour ce faire, des raisons d'opportunisme certaines les font

[154] Dans leur article présentant le bilan des recherches africanistes en sciences politiques, Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot précisent qu' : « il y a unanimité sur le fait que la conséquence politique principale de la colonisation se voit dans l'effondrement des modes d'organisation traditionnelle au profit des formes occidentales, notamment l'Etat moderne formel ». GAZIBO, Mamoudou ; THIRIOT, Céline, « Le politique en Afrique dans la longue durée : historicité et héritages », in GAZIBO, Mamoudou ; THIRIOT, Céline (dir.), *Le politique en Afrique : état des débats et pistes de recherche*, Karthala, Paris 2009, p. 27.

opter pour le maintien du modèle administratif mis en place durant la colonisation, « déjà tant bien que mal implanté dans le pays, ayant orienté l'esprit du personnel sur place et paraissant rodé »[155], ainsi que le souligne Georges Langrod. En effet, le temps très court dont disposent les autorités africaines, afin d'assurer la succession des institutions au moment des indépendances, les contraint au choix du maintien en bloc des structures administratives existantes, alors que la levée du joug colonial aurait pu susciter la tentation pour les élites de transformer radicalement les institutions en place. Au contraire, la peur du chaos se mêlant à l'absence d'autres options réalistes ou raisonnables, celle de la continuité administrative est retenue par les dirigeants bien qu'ils perçoivent la nécessité de procéder à des évolutions afin de nationaliser leur administration, centrale comme territoriale.

Cette prudence dans l'évolution des institutions publiques se comprend par l'impact particulier de la colonisation dans ce domaine. En effet, contrairement à d'autres secteurs où le retour à une situation antérieure ou des changements de conception seraient plus aisés, le problème apparaît beaucoup plus complexe, puisque la pénétration de l'Etat moderne sur les territoires africains est une conséquence de la colonisation et qu'il a marqué rapidement ces derniers de son empreinte. Même s'il faut souligner dès à présent que ces deux mondes se métissent rapidement dans la pratique, Michel Alliot parle en ce sens d' « un véritable dualisme »[156] quant à la pénétration initiale des différents legs coloniaux. Selon lui en effet, « les règles traditionnelles continuèrent à s'imposer pour la parenté, le mariage, les successions et le régime des terres surtout dans les campagnes ; mais les institutions concernant l'Etat, l'administration, l'économie nouvelle relevèrent du droit moderne d'inspiration européenne »[157].

---

[155] LANGROD, Georges, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1973, n°2, vol. XXXIX, p. 120.
[156] ALLIOT, Michel, « Un droit nouveau est-il en train de naître en Afrique ? », in KUYU, Camille (textes choisis et édités par), *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*, Karthala, Paris 2003, p. 214.
[157] *Idem*,p. 214.

En outre, il faut noter que cet héritage administratif important se retrouve dans l'ensemble des pays ayant subi la domination française. De ce fait, c'est aussi d'un commun accord que les différents Etats décident de ne pas s'écarter des structures léguées dans le but de pouvoir privilégier par la suite une logique panafricaine permettant de renforcer chacun d'entre eux[158].

A cette difficulté à s'écarter des institutions héritées de la colonisation, s'ajoute la volonté des dirigeants politiques de les perpétuer. En effet, ces derniers s'affirment comme les logiques héritiers du pouvoir colonial par le rôle qu'ils ont souvent joué dans les administrations durant la domination française[159] et de l'effacement des institutions traditionnelles consécutif à la politique française[160]. Il ira alors de leur intérêt de s'assurer de la perpétuation des structures administratives, afin de conforter leur pouvoir. L'absence de démantèlement des structures territoriales est à cet égard largement révélateur, puisque, ainsi que l'expose Gérard Conac, les relais de commandement organisés sur l'ensemble du territoire par le pouvoir colonial constituaient pour les dirigeants nationaux « un instrument d'action […] précieux dans une période où ils devaient faire accepter leur propre autorité »[161]. Les élites politiques assurent en conséquence leur mainmise sur les structures modernes puisqu'elles seules sont capables d'en prendre la tête et, de surcroît, elles renforcent toujours plus leur pouvoir par leur biais.

Cette évolution sera de surcroît accentuée par le fait qu'au moment des indépendances, ces élites, empreintes des conceptions occidentales quant au rôle de l'Etat moderne, n'auront

---

[158] Voir à ce propos TIMSIT, Gérard, « Modèles administratifs et pays en développement », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1976, n°4, vol. XLII, p. 353.

[159] Jean-Pierre Olivier de Sardan écrit à ce propos que les « nouvelles élites arrivées au pouvoir lors des indépendances [sont] elles-mêmes issues de la couche "indigène" des bureaucraties coloniales ». OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », in *Politique africaine*, 2004, n°96, p. 158.

[160] Voir *infra*.

[161] CONAC, Gérard, « Le développement administratif des Etats d'Afrique noire », in CONAC, Gérard (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, coll. La vie du Droit en Afrique, Economica, Paris 1979, p. XLVI.

d'autres buts que de perpétuer ses fonctions[162]. Une « similitude fonctionnelle »[163] peut alors être relevée entre l'administration coloniale et celle des Etats nouvellement indépendants dans la préoccupation du maintien de l'ordre. Noël Diarra le souligne dans sa thèse sur l'administration malienne : alors que cette préoccupation aurait pu être abandonnée au lendemain de l'indépendance, tel n'a pas été le cas en raison de la volonté affichée par les dirigeants de préserver l'intégrité et la cohésion de l'Etat[164]. Bien plus, du fait de la colonisation et pour les mêmes raisons que celles sus-évoquées, les responsables politiques ont une vision particulière des missions de l'administration qu'ils s'évertuent à perpétuer après les indépendances. L'administration étant appelée à transformer la société, les dirigeants doivent obligatoirement afficher sa filiation à l'administration moderne introduite par la colonisation pour tenter d'asseoir sa légitimité. C'est ainsi que, comme le formule Dominique Darbon, « pour s'imposer, l'administration telle qu'elle est conçue dans sa forme prophétique en Afrique, doit commencer par se différencier et se rendre étrangère en s'associant à l'administration génitrice métropolitaine-coloniale, en se constituant héritière »[165].

Aussi, tant par contrainte que par choix délibéré, les dirigeants politiques des Etats nouvellement indépendants décident-ils de maintenir les structures administratives mises en place par le colonisateur. Ils usent alors d'un modèle totalement étranger et importé dans son ensemble, ce qui peut être qualifié de « macro-mimétisme » selon les analyses formulées par Georges Langrod[166]. Malgré les évolutions que ces structures sont nécessairement appelées à connaître au moment même où ce choix est fait, l'héritage colonial se perpétuera en réalité insidieusement en raison de la référence au modèle métropolitain qui s'opérera au fur et à

---

[162] Dominique Darbon écrit à ce propos que la volonté est de « constituer un Etat exerçant toutes les fonctions réalisées à la même époque » par les Etats du Nord. DARBON, Dominique, « Uniformisation et globalité : les nouvelles ambiguïtés des administrations africaines », in *Afrique contemporaine*, 2001, 3ème trimestre, p. 52.

[163] L'expression est de Noël Diarra. DIARRA, Noël, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, p. 44.

[164] Voir *idem*, p. 44.

[165] DARBON, Dominique, « L'"aventure ambiguë" des administrations africaines de succession française dites francophones », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1994, n°2, vol. 1, p. 211.

[166] LANGROD, Georges, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1973, n°2, vol. XXXIX, p. 121.

mesure des années post-indépendances. Si les systèmes administratifs colonial et métropolitain sont à distinguer comme nous l'exposerons *infra*, certains des traits de l'héritage colonial vont être irrémédiablement accentués de ce fait.

Plusieurs décennies après les indépendances, l'héritage colonial en matière administrative se fait toujours très prégnant en raison de la référence constante faite à « l'administration-mère », métropolitaine. Du fait de cette filiation, les structures léguées ne seront pas remises en cause en bloc, même une fois le processus de nationalisation enclenché. Alors que l'administration coloniale a été imposée aux populations africaines, leurs dirigeants la conservent après les indépendances et la font évoluer en se fondant sur le modèle français, modèle de référence par excellence dans leur esprit. Par ce choix, il faut par ailleurs relever que les atteintes à la cohérence du système administratif par la modification de l'un de ses traits sont largement minimisées. Aussi, une « dépendance institutionnelle »[167] vis-à-vis de ce modèle fut-elle instaurée par la colonisation, si bien qu'il existe incontestablement selon Dominique Darbon, une « administration africaine "à la française" qui se retrouve dans tous les pays de succession française et qui les distingue ainsi des pays anglophones et lusophones »[168].

Outre l'impact de la formation des élites dans les écoles et universités françaises, ou locales mais majoritairement dirigées par des français, cette construction, asseyant l'héritage colonial dans les Etats africains de tradition juridique française, se fait essentiellement par le biais du canal de la coopération. Par la mise en œuvre d'une politique de coopération culturelle dans un premier temps, la France, par l'intermédiaire de son ministère de la Coopération créé par un décret du 10 juin 1961[169], appuie la formation des élites africaines au système français. Dans les faits, cette politique se traduit tant par la présence d'enseignants

---

[167] DARBON, Dominique, « L'"aventure ambiguë" des administrations africaines de succession française dites francophones », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1994, n°2, vol. 1, p. 204.
[168] *Idem*, p. 205.
[169] Décret n°61-591 du 10 juin 1961 relatif aux attributions du ministre de la coopération, J.O.R.F. du 11 juin 1961, p. 5304.

français sur les territoires africains que d'étudiants africains dans les universités françaises. Elle entraîne aussi le soutien à des formations extrêmement proches de celles du modèle français[170], telle l'Ecole Nationale d'Administration malienne. Ces élites étant appelées à diriger le pays, elles perpétueront, alors nécessairement, les modes de fonctionnement administratifs auxquels elles auront été formées. Bien plus, les politiques de coopération culturelle assurent le rayonnement de la France à travers la promotion et la défense de la francophonie. Les efforts réalisés en faveur du maintien de la langue française dans le quotidien administratif renforcent alors la dépendance institutionnelle des systèmes africains vis-à-vis de la métropole.

Dans un second temps, la France adopte, après les indépendances, une politique de coopération technique dont l'impact sera très fort en termes de diffusion du modèle administratif français. En effet, à ce moment, le personnel d'assistance technique français remplace les administrateurs coloniaux dans les pays d'Afrique subsaharienne étudiés. Gérard Timsit dresse ainsi le bilan selon lequel « on pouvait [alors] noter […] la présence massive au sein de services investis, par définition même, de fonctions de souveraineté – service de la Présidence, ou ministère de l'Intérieur – d'assistants techniques qui, dans certains cas, représentaient plus de 200% de l'effectif des agents nationaux dans ces services »[171]. Pour des raisons tant économiques avec l'instauration de la zone franc, que politiques du fait des liens particuliers unissant les élites françaises et africaines, la France oriente son aide dès les années 1960 à destination des pays d'Afrique subsaharienne qu'elle a jadis colonisés[172]. Pendant trois décennies, des pratiques de substitution sont instituées dans l'attente du remplacement des coopérants par des fonctionnaires nationaux. Formés au

---

[170] Voir en ce sens DARBON, Dominique, « L'"aventure ambiguë" des administrations africaines de succession française dites francophones », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1994, n°2, vol. 1, p. 206.

[171] TIMSIT, Gérard, « Modèles administratifs et pays en développement », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1976, n°4, vol. XLII, p. 352.

[172] Ce n'est qu'en 1995 que la France étend son champ de coopération aux Etats africains anglophones ou lusophones et aux pays de la région des Caraïbes. Voir en ce sens PENNE, Guy ; BRISEPIERRE, Paulette ; DULA, André, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de la coopération*, Sénat, octobre 2001, p. 6.

système administratif français et rarement africanistes, ces assistants techniques contribueront alors largement à l'importation de technologies françaises.

II. La nature de l'héritage administratif colonial

Malgré les différences de durée de la colonisation entre les pays, de la qualité assignée par la métropole aux différentes communes africaines et de l'empirisme dont ont forcément dû faire preuve les administrateurs coloniaux sur le terrain, la méthode coloniale de la France fut celle de l'administration directe, dans la logique de la politique d'assimilation mise en avant par ses dirigeants. La transformation des structures organisationnelles des territoires colonisés répondait alors parfaitement à la volonté de domination affichée par les autorités françaises. De ce fait, la colonisation correspond à l'introduction de l'appareil étatique moderne, amorçant dans tous les territoires occupés[173] ce que Gérard Conac dénomme « le processus de développement administratif »[174].

Toutefois, si l'objectif de domination commande la pénétration des structures administratives françaises sur le territoire africain, il conditionne aussi leur nature puisque l'administration va nécessairement constituer le vecteur premier de sa réalisation. Chargée dans ce but de s'assurer sur les territoires africains du respect de l'ordre public par la population et de défendre les intérêts métropolitains, mais très limitée dans ses moyens tant humains que matériels, la physionomie de l'administration coloniale est en conséquence toute particulière. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, le legs administratif sera bien distinct de l'appareil métropolitain. Jacques Bugnicourt parle ainsi à ce propos d'un

---

[173] A l'exception de l'Ethiopie et de Madagascar qui avaient déclenché un processus de modernisation avant la colonisation. Voir CONAC, Gérard, « Le développement administratif des Etats d'Afrique noire », in CONAC, Gérard (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, coll. La vie du Droit en Afrique, Economica, Paris 1979, p. X.
[174] *Idem*, p. X.

« coefficient colonial »[175] affectant l'administration implantée dans les colonies. Celle-ci s'inspire donc de l'administration métropolitaine, mais s'en distingue en certains points, qu'elle exacerbe notamment, tant au niveau de l'organisation administrative (A), que des méthodes administratives (B).

A.L'organisation administrative

Ainsi en va-t-il en premier lieu de l'organisation administrative, puisque la centralisation et la hiérarchisation sont les deux caractères attachés par excellence à l'administration coloniale. Sur le sol français, du fait de l'instauration d'un « régime des décrets »[176], le pouvoir exécutif s'affirme comme l'instance décisionnelle suprême. Ainsi que le retrace Pierre Legendre, sauf une brève interruption de 1858 à 1860 voyant l'institution d'un ministère de l'Algérie et des Colonies, la tradition, héritée de l'Ancien Régime était de lier la colonisation au commerce maritime. Aussi, jusqu'en 1881, le ministère de la Marine était-il chargé de la question coloniale. Face à l'anachronisme de cette organisation et à l'évolution des idées, Gambetta instaura de 1881 à 1882 un sous-secrétariat d'Etat aux Colonies rattaché au Commerce, puis de nouveau à la marine face à l'élévation des protestations. La question coloniale grandissant et le sous-secrétariat s'autonomisant, le 20 mars 1894 marqua le jour de la création, par une loi, du ministère des Colonies. Cette évolution de la direction coloniale met largement en lumière la ligne politique suivie par les dirigeants français quant à cette question. Par le choix effectué en faveur de la création d'un véritable ministère en 1894, « la IIIe République s'engageait, ici comme sur d'autres matières, dans la voie de la colonisation centralisée et politique dirigée par l'Administration »[177].

---

[175] BUGNICOURT, Jacques, « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », in *Revue Française de Science Politique*, 1973, n°6, vol. XVIII, p. 1253.
[176] Voir *infra*.
[177] LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, coll. Thémis, P.U.F., Paris 1968, p. 167.

La concentration de l'autorité de décision se retrouve aussi largement sur les terrains africains à travers l'institution du gouverneur, « véritable charnière du système centralisé »[178] dont les fonctions sont en perpétuelle évolution, malgré la succession des régimes politiques en métropole. A la fois chefs d'Etat locaux, chefs de l'administration civile et de la police, chefs militaires et jouant un rôle important dans le système judiciaire[179], les gouverneurs, représentants de l'Etat français et de l'A.-O.F., disposaient d'une double casquette administrative et politique. Ils furent de ce fait les seuls à disposer d'un pouvoir réel de gouvernement dans chaque territoire africain[180], si bien que cette organisation administrative fut qualifiée de « monarchie déléguée »[181] par Pierre Legendre.

La concentration du pouvoir de décision au niveau central suppose néanmoins une administration territoriale disposant d'un pouvoir de commandement afin de mettre en application les politiques décidées par la métropole et les gouverneurs. En ce sens, la structure des cercles fut importée du Sénégal vers tous les territoires de l'A.-O.F.[182]. A leur tête, fut placé le commandant de cercle, représentant du gouverneur. Eu égard à l'ensemble de ses fonctions, celui-ci est qualifié par l'historien Joseph Ki Zerbo, de « cheville ouvrière de tout le système, [d'] homme-orchestre, [de] Maître-Jacques chargé de préparer les décisions et de les exécuter »[183]. En deçà du cercle, la métropole s'appuya sur des relais locaux permettant de créer le lien entre l'administration coloniale et la population, malgré la

---

[178] *Idem*, p. 167.

[179] Voir à ce propos RAINAUD, Jean-Marie, « Réflexions sur le droit administratif du développement », in CONAC, Gérard (dir.), *Les grands services publics dans les Etats d'Afrique noire*, Economica, Paris 1984, p. 62.

[180] Si le gouverneur est l'élément principal de l'exécutif dans la colonie, l'organe exécutif dans son ensemble se compose aussi d'un secrétaire général, des directeurs, d'un conseil privé consultatif et d'agents d'exécution. Par ailleurs, il est aussi institué un gouverneur général au sommet de l'administration de l'A.-O.F., nommé par le président de la République en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé des colonies. Voir à ce propos HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, Paris 2002, réimpression de la 12ème édition de 1933, 1150 p. et notamment le chapitre sur l'organisation administrative des colonies pp. 273-279.

[181] LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, coll. Thémis, P.U.F., Paris 1968, p. 167.

[182] Voir en ce sens la thèse de Séverine Bellina qui précise que le cercle apparaît dans la Constitution du Royaume *Walo* du 10 octobre 1856. BELLINA, Séverine, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, décembre 2001, p. 186.

[183] Cité par KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, p. 231.

distance tant physique que psychologique existant entre les deux. Gérard Conac écrit à ce propos que « par tempérament, les coloniaux français penchaient pour l'administration directe ; par nécessité, ils devaient s'appuyer sur les chefferies plus ou moins réorganisées par eux »[184].

Aussi assiste-t-on alors à une véritable instrumentalisation de la chefferie, se traduisant notamment par sa fonctionnarisation[185]. Alors que les traités marquant la pénétration française reconnaissaient l'existence et s'engageaient à respecter « les coutumes, les institutions, les mœurs, [et] les chefs mêmes du pays colonisé »[186], le décret constitutif de l'A.-O.F. marque le coup d'arrêt de cette politique et privilégie au contraire, par l'affirmation de la souveraineté exclusive de la France, une forte centralisation ôtant toute autonomie aux autorités indigènes. Néanmoins, afin de pouvoir administrer l'ensemble du territoire africain, la métropole ne peut se passer de l'appui des chefferies traditionnelles et décide de manière pragmatique de son intégration administrative. Selon les termes de Maurice Kamto, « la récupération de la chefferie traditionnelle » s'affirme comme « stratégie administrative du Pouvoir colonial »[187]. Ce dernier crée alors la chefferie administrative à la tête de laquelle il nomme lui-même le chef, instaurant alors des « chefs de paille »[188] selon l'expression du gouverneur général Delavignette. Cependant, ces chefs ne tirant leur autorité que du soutien que leur accorde la métropole, les fondements mêmes de l'autorité procurant la légitimité de la chefferie traditionnelle, à savoir sa souveraineté et son caractère sacré, sont atteints.

---

[184] CONAC, Gérard, « Le développement administratif des Etats d'Afrique noire », in CONAC, Gérard (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, coll. La vie du Droit en Afrique, Economica, Paris 1979, p. XII.

[185]Voir notamment à ce sujet : KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, pp. 304-305 et BELLINA, Séverine, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, décembre 2001, pp. 187-198.

[186] Cité par KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, p. 225.

[187] *Idem*, p. 226.

[188] « Les chefs comme celui que je vis la première fois dans le village où je fis école, ce sont en quelque sorte des hommes de paille, et je les appellerai des chefs de paille », in DELAVIGNETTE, Robert, *Les vrais chefs de l'Empire*, Gallimard, Paris 1939, p. 124.

D'abord empirique, l'attitude du colonisateur par rapport à la chefferie se fonde progressivement sur des bases doctrinales. Les premières sont exprimées dans la circulaire du gouverneur général Merleau-Ponty qui formule une doctrine dite de la « politique des races »[189]. Le but étant d'établir un contact plus direct avec les populations, cette doctrine prône le choix des chefs au sein du groupement qu'ils sont amenés à commander, afin que leur autorité soit plus grande. Dans la pratique, cette doctrine revient pour la métropole à s'appuyer sur les autorités légitimes ou à créer de nouveaux commandements, mais toujours en contrôlant les pouvoirs exercés en son nom. Ainsi que le précise Séverine Bellina, ce processus aboutit toutefois à la dénaturation des autorités traditionnelles et atteint leur légitimité puisqu'ils tirent leur autorité davantage de la loi métropolitaine que du groupe qu'ils dirigent[190].

La Première Guerre Mondiale, par la baisse des effectifs administratifs qu'elle provoque, suscite une seconde doctrine guidant le comportement du pouvoir colonial à l'égard des chefferies. Celle-ci est notamment le fait du gouverneur général Delavignette constatant l'échec de la politique précédente et la nécessité en corollaire de s'appuyer plus avant sur les chefferies traditionnelles pour administrer le territoire. Selon lui, en effet, « il n'y a pas de colonisation sans politique indigène ; pas de politique indigène sans commandement territorial ; et pas de commandement territorial sans chefs indigènes qui serviront de rouages entre l'autorité coloniale et la population »[191]. Cette politique des chefferies indigènes accorde alors plus d'égards aux autorités traditionnelles et revalorise notamment leur statut. Cependant, l'objectif premier visé est toujours de servir par ce biais le bon fonctionnement de l'administration coloniale dont le chef traditionnel demeure l'un des échelons, simplement

---

[189] Circulaire du 22 septembre 1909, du commandant Merleau-Ponty sur la politique indigène, J.O A.-O.F, 1909, p. 447.

[190] Voir à ce propos BELLINA, Séverine, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, décembre 2001, p. 189.

[191] Cité par KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, pp. 227-228.

destiné à l'exécution des décisions prises au sommet. Malgré l'appui nécessaire du pouvoir colonial sur les chefferies, afin de pouvoir mener à bien ses politiques, l'administration coloniale reste donc fortement centralisée et hiérarchisée. Ces caractères se retrouvent bien dans la formulation de la circulaire du gouverneur général Van Vollenhoven du 15 août 1917 dans laquelle il expose que les chefs « n'ont aucun pouvoir propre d'aucune espèce, car il n'y a pas deux autorités dans le cercle, l'autorité française et l'autorité indigène, il n'y en a qu'une ! Seul le commandant de cercle commande, seul il est responsable. Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire de transmission. Reconstituer les hiérarchies indigènes… oui, mais dans un souci d'efficacité administrative »[192]. Le chef traditionnel ne dispose ainsi d'aucun pouvoir et est par ailleurs soumis au contrôle hiérarchique de l'autorité administrative coloniale, si bien qu'il devient véritablement selon les termes employés par Maurice Kamto, « une sorte de "sous-officier administratif" fonctionnarisé, sinon militarisé, un agent actif du Pouvoir qui a su lui imposer sa suprématie »[193].

L'administration coloniale était en conséquence caractérisée par une hiérarchisation des fonctions d'autorité, ainsi que par une très forte centralisation amenant, afin de pouvoir contrôler la population, une instrumentalisation des chefferies traditionnelles. Et même quand, dans les dernières années de la domination des territoires africains par la France, celle-ci instaura une politique de décentralisation, elle ne visait pas un objectif de partage du pouvoir décisionnel, mais toujours l'affirmation du contrôle métropolitain malgré les limites qu'il rencontrait alors. Au Mali, l'initiation de la décentralisation par la métropole se traduisit par la création de treize communes urbaines dotées de degrés d'autonomie divers[194]. Dans une perspective générale, cette volonté politique se traduit pour Gérard Conac par la construction hâtive d'un réseau de collectivités préfabriquées permettant essentiellement à la métropole de faire preuve de son esprit d'ouverture par l'association des indigènes au processus décisionnel et surtout de transplanter « des institutions organisées

---

[192] *Idem*, p. 228.
[193] *Ibidem*, p. 230.
[194] Soit les communes mixtes ; les communes de moyen exercice et les communes de plein exercice. Voir à ce propos DIARRA, Noël, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, p. 49.

d'en haut pour servir de canaux au développement politique »[195]. Pour cet auteur toujours, « il s'agissait [alors] moins de décentraliser le système colonial que de préparer son remplacement »[196].

Après les indépendances, la logique centralisatrice perdura largement au Mali[197]. Malgré la consécration en droit du principe de décentralisation par les deux premières Constitutions de 1960 et de 1974, l'adoption d'un Code communal en 1966 et la mise en œuvre de réformes en 1969 et en 1977 visant à contrebalancer l'excessive centralisation dont étaient empreintes les administrations après l'indépendance, la décentralisation peina largement à s'affirmer dans les faits[198]. En effet, si une volonté de multiplication des structures héritées de la colonisation se fait jour, il n'est aucunement question d'opérer une remise en cause de la répartition des missions et des attributions des services[199]. Cette réticence des élites au pouvoir, après les indépendances, s'explique notamment par leur crainte de voir s'affirmer des pouvoirs locaux susceptibles de porter atteinte à l'unité du pays, dans une période fragile de construction du pays. A ce sentiment s'ajoutent une volonté d'efficacité administrative afin de porter les politiques de développement et d'intégration nationale, ainsi qu'un manque de confiance de dirigeants, pour le plus souvent formés à l'école coloniale, à l'égard de gestionnaires locaux. Gérard Conac va jusqu'à affirmer qu'« après l'indépendance, la centralisation s'est imposée à tous les Etats comme la condition même de

---

[195] CONAC, Gérard, « Le développement administratif des Etats d'Afrique noire », in CONAC, Gérard (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, coll. La vie du Droit en Afrique, Economica, Paris 1979, p. XV.

[196] *Idem*, p. XXVIII.

[197] Alors que dans d'autres Etats africains fut instaurée une « décentralisation contrôlée » se manifestant par l'octroi de pouvoirs plus larges aux autorités locales et par l'affirmation de l'idée de participation populaire. Voir en ce sens : DARBON, Dominique, *Le paradoxe administratif: perspective comparative autour de cas africains*, thèse pour le doctorat en science politique, Université de Bordeaux, 1991, p. 98.

[198] Voir à ce propos DIARRA, Noël, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, pp. 50-51.

[199] Voir MAIGA, Abdoul Aziz Aguissa, *Communication sur la réorganisation de l'Etat central et le renforcement de la gestion publique à l'occasion du colloque sur le thème : quelle administration pour le Mali en 2025 ?*, Bamako 22 juillet 2006, 10 p.

leur survie »[200]. Les traits de cette organisation administrative sont mêmes exacerbés au point que Gérard Timsit qualifie ces institutions de « monocéphales » et de « macrocéphales »[201].

Le véritable tournant en faveur de la décentralisation s'opéra en 1991, face au besoin d'une décentralisation politique, afin d'endiguer la rébellion touareg au nord du Mali. Et ce n'est qu'en 1999, quand eurent lieu les premières élections communales, que la décentralisation est réellement devenue une réalité aux yeux de certains experts[202]. Néanmoins, aujourd'hui encore, alors que ce processus est véritablement engagé au Mali, l'héritage colonial centralisateur pèse encore au regard des critiques formulées tant sur le terrain que dans les bureaux, quant aux difficultés de transfert des compétences et des ressources. Ce constat se retrouve bien dans les statistiques élaborées par la Direction Nationale de la Fonction Publique malienne en 2004. Pour cette année ci, 87% des dépenses publiques ont été effectuées à Bamako et 49% des agents de l'Etat servaient dans la capitale[203]. Il importe d'ailleurs de souligner que la concentration urbaine des services et des personnels est patente dans les Etats qui ont connu la colonisation française, et encore plus criante quand référence est faite à leur capitale. Cette situation est aussi inhérente au système administratif de faible densité introduit par la colonisation. De surcroît, en milieu rural, la dualité introduite par la domination française quant aux chefs traditionnels et aux chefs administratifs se retrouve toujours de nos jours, les seconds étant désignés par les termes

---

[200] CONAC, Gérard, « Le développement administratif des Etats d'Afrique noire », in CONAC, Gérard (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, coll. La vie du Droit en Afrique, Economica, Paris 1979, p. XXX.

[201] TIMSIT, Gérard, « Modèles administratifs et pays en développement », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1976, n°4, vol. XLII, pp. 350 et 351.

[202] Ainsi en est-il notamment du rapport sur la décentralisation au Mali établi par le C.E.D.E.L.O., Centre d'expertises sur la Décentralisation et le Développement local et la S.N.V., Organisation néerlandaise de développement. S.N.V. ; C.E.D.E.L.O., *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, Institut Royal des Tropique, Bulletin n°358, Amsterdam 2004, p. 11.

[203] Statistiques rapportées par CISSE, Ali, *Les impératifs de la réforme administrative vus par un agent de développement*, communication pour le colloque sur le thème : quelle administration pour le Mali en 2025 ?, Bamako 22 juillet 2006, p. 5.

bambaras « Tubabu Dugutiki », signifiant littéralement le « chef de village blanc », au sens d'occidental[204].

B. Les méthodes administratives

En sus de l'organisation structurelle, l'héritage colonial reste aussi fort au niveau des méthodes administratives. Activité de conquête territoriale, la colonisation s'accompagne nécessairement de la mise en place d'une administration militaire, dont les méthodes marqueront l'administration civile qui la remplacera progressivement à partir des années 1920. Par l'inspiration de ce modèle et par les buts poursuivis, l'administration coloniale, administration de commandement, se caractérise en conséquence par son autoritarisme. Alors que les études d'histoire de la colonisation avaient pu minimiser l'influence coloniale à ce propos, Catherine Coquery-Vidrovitch rappelle, au contraire, dans un article de synthèse paru en 1987 que « le dictateur militaire autocrate d'aujourd'hui doit davantage au "commandant blanc" qu'au chef coutumier d'antan, d'ailleurs dénaturé et transformé depuis longtemps en "chef administratif", c'est-à-dire en rouage subalterne de la bureaucratie coloniale »[205]. L'administration coloniale a ainsi perpétué le « despotisme »[206] de l'institution militaire.

Si ce caractère s'exprime notamment dans ses formes extérieures et son vocabulaire, il marque surtout de son empreinte la nature des relations de l'administration avec son environnement. En effet, les administrateurs usant d'un pouvoir autoritaire, voire discrétionnaire car très peu contrôlé, inspirent la crainte à une population par définition dominée et au fur et à mesure opprimée. Les repères sociaux de cette population sont en

[204] Voir en annexe les entretiens réalisés dans les villages composant la commune rurale de Sido, cercle de Bougouni, Mali, du 17 avril au 4 mai 2007.
[205] COQUERY-VIDROVITCH, Catherine, « Les débats actuels en histoire de la colonisation », in *Revue Tiers Monde*, 1987, n°112, vol. 28, p. 784.
[206] CISSE, Ali, *Les impératifs de la réforme administrative vus par un agent de développement*, communication pour le colloque sur le thème : quelle administration pour le Mali en 2025 ?, Bamako 22 juillet 2006, p. 4.

outre profondément perturbés par la mise en place d'une administration inspirée par le modèle français. Jacques Bugnicourt explique parfaitement ce point de l'héritage colonial en s'inquiétant tant de « l'arbitraire des découpages territoriaux » opérés par l'administration, que de la scission « des entités écologiques ou des groupes humains homogènes » ou encore « du mode selon lequel on a juridiquement découpé la société » puisque « beaucoup d'actions, dans différents pays africains, mettent en jeu des familles tout entières, voire des communautés – [alors que] l'administration ne peut juridiquement dialoguer qu'avec l'individu, chacun ne répondant que pour soi-même »[207]. Cet auteur soulève enfin le problème déterminant du « découpage des problèmes [par] référence à un modèle administratif extérieur »[208].

A ce fonctionnement particulier de l'administration, en porte à faux avec la structure sociale d'implantation, s'ajoute la nature bureaucratique de l'administration héritée de la colonisation française qui vient un peu plus conditionner les méthodes administratives dont héritera l'administration malienne après les indépendances. En plus de la prépondérance de l'écrit, un manque de communication, un cloisonnement patent et une rigidité certaine caractérisent les structures administratives coloniales et, partant, leurs héritières. Faut-il, ici aussi, rappeler que la langue française usitée par l'administration et qui sert aujourd'hui encore le rayonnement de la France à travers la francophonie est par définition étrangère à celle de la majorité de la population ?

Par ailleurs, l'introduction par la colonisation d'un modèle administratif de type métropolitain a pour nécessaire corollaire l'importation de l'un de ses principaux caractères, à savoir le système de la carrière. Son implantation complexifiera largement les tentatives de réformes administratives axées sur la gestion des ressources humaines.

---

[207] BUGNICOURT, Jacques, « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », in *Revue Française de Science Politique*, décembre 1973, n°6, vol. XVIII, p. 1245.
[208] *Idem*, p. 1245.

Enfin, l'héritage colonial est prégnant quant aux larges fonctions assignées à l'administration dans les pays qui ont été colonisés par la France. Ainsi que l'expose Pierre Legendre, les prérogatives de l'administration se sont fortement développées de l'Ancien Régime au Premier Empire, notamment du fait de son hypercentralisation[209]. L'administration coloniale, projection de l'administration métropolitaine, est alors progressivement investie de responsabilités politiques, au point d'être qualifiée « d'administration gouvernante »[210]. Cet élargissement des prérogatives normales de l'administration laissera une double empreinte après les indépendances : d'une part une confusion des sphères administrative et politique, sans cesse relevée dans les études africanistes et d'autre part une omni-compétence de l'administration qui devient selon les termes de René Dumont, « la principale industrie des pays africains »[211]. En effet, l'administration post-indépendance est considérée comme l'instrument privilégié de la modernisation du pays, appelée à transformer la société et non à être un produit social ; au point qu'à l'indépendance, la volonté politique clairement affichée était de faire de l'administration publique le moteur du développement économique et social, le centre de tous les pouvoirs.

Section 2. La pesanteur juridique de l'héritage colonial sur les réformes administratives

Pour asseoir le rôle joué par l'administration dans le développement du pays après les indépendances, le droit étatique constitue alors un vecteur prépondérant. Précisément, le droit tel qu'hérité de la période coloniale et portant une conception moderne de l'Etat s'imposa comme tel, signifiant de ce fait une rupture dans la manière de concevoir le droit de

---

[209] Pierre Legendre écrit en ce sens : « Un mot un peu cru résumerait assez bien la situation : que l'administration "se débrouille" ! ». LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, coll. Thémis, P.U.F., Paris 1968, p. 164.

[210] CONAC, Gérard, « Le développement administratif des Etats d'Afrique noire », in CONAC, Gérard (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, coll. La vie du Droit en Afrique, Economica, Paris 1979, p. XXXIII.

[211] DUMONT, René, *L'Afrique noire est mal partie*, Le Seuil, Paris 1962. Cité par CONAC, Gérard, *idem*, p. V.

manière générale, mais aussi le droit de l'Etat de manière particulière, ainsi que de sa fonction dans la société.

Ainsi, en raison du choix opéré en faveur de la continuité juridique au moment des indépendances (I), la teneur de l'héritage colonial (II) influe toujours aujourd'hui sur le droit au Mali, à la fois dans son essence et comme outil de politique publique.

I. La continuité juridique post-indépendance

Au moment des indépendances africaines, la décolonisation juridique ne sera pas consécutive à la décolonisation politique. En effet, alors même que des courants révolutionnaires de rupture s'affirment au sein de plusieurs Etats[212], la continuité juridique prévaut dans l'ensemble. Au Mali, la continuité entre les ordres juridiques colonial et post-colonial est consacrée par les deux premières Constitutions[213]. Dans son article 51, celle du 22 septembre 1960 dispose ainsi que « la législation en vigueur demeure valable dans la mesure où elle n'est pas contraire à la présente Constitution et dans la mesure où elle n'a pas fait l'objet d'une abrogation expresse » et celle du 2 juin 1974 dans son article final que « la législation actuellement en vigueur au Mali reste applicable, sauf intervention de textes nouveaux, en ce qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution ». L'étendue de cet héritage n'est par ailleurs mesurable, faut-il le rappeler à la suite d'Antony Allot s'intéressant

---

[212] Ainsi que le souligne Pierre-François Gonidec, deux courants de pensée peuvent alors être distingués : celui, révolutionnaire, prônant une « décolonisation intégrale » et illustré notamment par le Guinéen Ahmed Sékou Touré dans les pays de tradition française et le Ghanéen Kwame Nkrumah pour les pays anglophones ; l'autre, plus modéré, ne considérant pas uniquement les aspects négatifs de la colonisation et reconnaissant « l'acquis colonial » afin de le mobiliser « dans le sens des intérêts des nouveaux Etats » et conduit par le Sénégalais Léopold Sédar Senghor. Voir GONIDEC, Pierre-François, *Les droits africains. Evolution et sources*, 2ème éd., coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1976, pp. 34-36.

[213] Voir particulièrement à ce propos la thèse de Noël Diarra. DIARRA, Noël, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, pp. 6-14.

à l'influence du droit anglais sur les systèmes juridiques africains, « que qualitativement et non quantitativement »[214].

La consécration de cette continuité juridique par de nombreux Etats nouvellement indépendants s'explique par plusieurs raisons. Elle découle pour commencer de la formation au droit occidental reçue par les élites qui prendront la tête des institutions au moment des indépendances. Aussi, pour les territoires objets de notre étude, les dirigeants politiques, en charge de la construction de l'Etat, reproduisent-ils mécaniquement les logiques juridiques attachées au droit français dans l'élaboration des législations et les praticiens du droit en font-ils de même lors de leur application. Comme se plaît à le rappeler en 1961 Jean Foyer, alors ministre de la coopération, « nous avons communiqué et nos concepts, et notre terminologie, et nos habitudes de rédaction, et nos méthodes de construction juridique »[215] ; c'est en conséquence la tradition juridique française dans son ensemble qui se voit perpétuée après les indépendances. L'héritage juridique s'affirme alors et est appelé irrémédiablement à être transmis, ce qui permet au Ministre de la coopération de conclure en s'adressant aux personnalités africaines présentes dans l'assemblée que « tout cela il est vraisemblable que vous n'en perdrez pas l'habitude de si tôt »[216]. Les cadres africains, formés au droit métropolitain et non à la science du droit ainsi que le met en exergue Louis-Daniel Muka Tshibende[217], ne disposent donc pas des armes permettant de s'affranchir du droit français. De ce fait, le « droit-joug » de la colonisation devient, d'après ce même auteur, un « droit-soleil »[218] les illuminant, voire les aveuglant.

---

[214] ALLOT, Antony, « L'influence du droit anglais sur les systèmes juridiques africains », in CONAC, Gérard (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains. Actes du colloque de la Sorbonne « La vie du Droit en Afrique »*, Economica, Paris 1980, p. 3.
[215] FOYER, Jean, « Les destinées du droit français en Afrique », in *Penant, revue de droit des pays d'Afrique*, janvier-février-mars 1962, n°690, p. 4.
[216] *Idem*, p. 4.
[217] MUKA TSHIBENDE, Louis-Daniel, « Les Gaulois, nos ancêtres ? Sur la circulation et l'influence du modèle juridique français en Afrique noire francophone », in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, n°2006-1, XXXI-112, p. 384.
[218] *Idem*, p. 384.

L'attrait particulier du droit introduit par le colonisateur doit aussi être souligné. En effet, pendant la domination européenne, chacun des droits des colonisateurs était conçu et perçu comme « l'instrument privilégié de […] la modernisation »[219]. C'est donc naturellement, par la peur du vide, par l'habitude et par son efficience en comparaison de toute autre alternative existant, qu'il continuera à s'inscrire comme la référence juridique dominante afin de ne pas risquer d'enrayer cette dynamique.

Quant au droit administratif particulièrement, nous ne pouvons que reprendre l'analyse proposée par Jean Rivero relativement au mimétisme[220]. Consécutivement à la jeunesse des droits administratifs par rapport aux droits privés, l'auteur démontre que les droits administratifs sont par nature sujets aux phénomènes d'emprunts pour se construire, quel que soit le pays considéré. De ce fait, les Etats nouvellement indépendants ont logiquement puisé leurs principes juridiques dans les droits administratifs ayant eu à dépasser plus tôt les mêmes difficultés. Cependant, compte tenu de leur historicité, la diversité des pays copiés s'avéra logiquement plus restreinte. La métropole tint ainsi une nouvelle fois la place de modèle par excellence.

Enfin, une volonté certaine d'unification nationale et d'uniformisation institutionnelle animait les élites africaines après les indépendances. Afin de dépasser les particularismes ethniques et de favoriser l'intégration nationale, la logique unificatrice s'avère en effet cruciale aux yeux des dirigeants politiques dans cette période.

---

[219] CONAC, Gérard, « Les politiques juridiques des Etats d'Afrique francophone aux lendemains des indépendances », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser*, P.U.G., Grenoble 1995, p. 145.

[220] Voir son article : RIVERO, Jean, « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », in ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto ; ALEXANDER, Willy ; ANCEL, Marc (et *al.*), *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch : Studia ab discipulis amicisque in honorem egregii professoris edita*, Mélanges publiés sous l'égide du Centre interuniversitaire de droit public et de l'Université libre de Bruxelles, Bruylant/Librairie générale de droit et de jurisprudence, Bruxelles-Paris 1972, Tome III, pp. 619-639.

Malgré le pluralisme juridique originel caractérisant les sociétés africaines et la diversité des droits encore introduite par la colonisation, les dirigeants africains choisissent donc la voie de l'unitarisme et investissent leur confiance dans le droit pour y parvenir. Pour ce faire, les élites politiques décidèrent alors d'imposer un droit unifié et moderne au détriment des droits traditionnels. Il importe ici de souligner que l'un des vecteurs privilégiés usité par le juge indépendant, afin d'orienter les comportements des populations, fut le concept phare auquel eu recours le colonisateur dans le même dessein : l'ordre public. Ainsi que le rappelle Gérard Conac[221], l'invocation par le juge de cette notion fit l'objet d'un échange doctrinal quant à sa portée. Toutefois, chacune des qualifications que lui ont attribuées les différents auteurs, qu'il s'agisse d'« ordre public de développement »[222], d'« ordre public d'adaptation »[223], ou encore d'« ordre public d'occidentalisation »[224], souligne combien cette notion fut alors exploitée, même à des degrés divers selon le courant doctrinal, afin de favoriser la suprématie du droit moderne sur les droits traditionnels.

Le privilège donné à l'unitarisme juridique pour l'unification nationale révèle aussi en parallèle, le choix fait en faveur de l'uniformisation institutionnelle. En effet, par ce biais, l'objectif des élites africaines est aussi d'asseoir la construction de l'Etat, seul modèle institutionnel reconnu sur la scène internationale. Dans ce but, ainsi que le souligne Dominique Darbon, si la décolonisation met fin à une situation juridique d'exception sur le fondement du droit colonial, elle appelle la revendication à une « forme de normalité » qui passe par « la réception de la totalité d'un ordre juridique métropolitain fondant l'Etat »[225]. Cette volonté d'uniformisation institutionnelle, par assise de la légitimité et de l'autorité de l'Etat, concourt par conséquent largement à la référence constante au droit français après les indépendances. Le choix de ce modèle institutionnel et de l'unitarisme occulte par ailleurs

---

[221] Voir son article : CONAC, Gérard, « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, Paris 1996, pp. 111-112.
[222] Pour le professeur Franciskakis. *Idem*, p. 111.
[223] Selon le professeur Lampué. *Idem*, p. 111.
[224] D'après le professeur Pogoué. *Idem*, p. 112.
[225]DARBON, Dominique, « Décoloniser le droit de la décolonisation : les malentendus de la modernité dans la construction institutionnelle des Afriques », Document d'enseignement au Colarado University (Boulder), 2004, p. 5.

toute réflexion sur l'organisation traditionnelle de la société pour les politiques de développement à venir.

Certes, si la décolonisation juridique ne rima pas avec les indépendances, les tentatives de nationalisation des droits africains ne doivent pas être occultées[226]. Cependant, et même dans cette entreprise, l'héritage juridique colonial est prégnant quant à la fonction et à la forme assignées au droit.

II. La teneur de l'héritage juridique colonial

Si l'héritage juridique de la colonisation touche des pans entiers de droit, notre étude se limitera cependant au seul apport qui conditionne les choix politiques dans l'élaboration des réformes administratives. Il se manifeste alors à la fois dans l'héritage technique (A) et dans l'héritage fonctionnel (B).

A. L'héritage technique

L'héritage colonial bouleverse à la fois les techniques de création du droit (1) et les caractères fondamentaux du système juridique (2).

---

[226] Voir notamment les interrogations soulevées par Michel Alliot dans son article intitulé « Un droit nouveau est-il en train de naître en Afrique ? », in CONAC, Gérard (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, Paris 1976, pp. 476-495.

1. Le bouleversement colonial quant aux techniques de création du droit

A la base de toutes les caractéristiques permettant de distinguer les droits traditionnels des droits introduits par l'Occident, se retrouvent les représentations du droit qui imprègnent intrinsèquement chaque société et ne sont pas exportables. Ces représentations interagissant sur les processus de production du droit ainsi que sur sa nature même, l'opposition en tous points entre celles africaines et occidentales eut pour conséquence l'introduction par le colonisateur français de techniques juridiques totalement divergentes de celles des sociétés colonisées. Afin d'analyser ces différenciations, la référence aux études d'anthropologie juridique s'avère indispensable afin de comprendre ce que Michel Alliot dénomme la « génétique de la pensée juridique »[227], soit l'étude de l'influence de la cosmogonie sur l'image de la société et des institutions qu'elle se donne.

Ainsi que le rappelle Etienne Le Roy, les différenciations dans les représentations du droit résultent des choix primordiaux réalisés dans la manière de penser le monde[228]. Or, relativement à l'analyse du système juridique malien traditionnel, deux types de juridicité sont à considérer : l'un animiste et l'autre musulman. En effet, étudiant le droit public et l'institutionnalisation en situation de pluralisme normatif, Séverine Bellina présente notamment dans la première partie de sa thèse[229] les différentes normativités en présence au Mali. Cet exposé met en lumière le fait que le processus d'acculturation juridique par le droit français à la suite de la colonisation se produit sur un terreau particulier constitué d'un phénomène juridique originel dans les sociétés mandingues, l'animisme, lui-même acculturé par le droit musulman à partir de l'an mille et de l'introduction de l'islam en Afrique

---

[227] ALLIOT, Michel, « La coutume dans les droits originellement africains », in *Bulletin de liaison du L.A.J.P.*, 1985, n°7-8, p. 83.

[228] Etienne Le Roy indique que ces choix primordiaux sont notamment inhérents à ceux d'opposition ou de différenciations réalisés entre le visible et l'invisible, l'individu et le groupe, le temps et l'espace, le savoir et le pouvoir. Voir LE ROY, Etienne, « Les usages politiques du droit », in COULON, Christian ; MARTIN, Denis-Constant, *Les Afriques politiques*, La Découverte, Paris 1991, pp. 110-111.

[229] BELLINA, Séverine, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, décembre 2001, pp. 37-210.

subsaharienne. Aux représentations traditionnelles du droit dans les sociétés animistes, se surajoutent donc celles caractérisant l'univers musulman. Néanmoins, par rapport à la conception du pouvoir et à ses répercussions sur le système juridique, une même logique est identifiable dans ces deux univers, ainsi que le démontre Maurice Kamto dans sa thèse[230] : le fondement du droit est sacré. Ceci amplifie d'autant plus le phénomène d'acculturation réciproque produit par la rencontre de ces deux ensembles.

Seule la référence aux mythes fondateurs du monde permet de comprendre ces différentes représentations du droit. Dans l'univers africain, la création du monde est inhérente à la différenciation progressive des éléments le composant, ce qui implique une logique plurale et solidaire entre les hommes comme entre les fonctions qu'ils occupent. Selon l'analyse des systèmes juridiques des sociétés traditionnelles africaines proposée par Nobert Rouland[231], le mythe constitue la source fondamentale du droit. Il se trouve à l'origine de prescriptions et d'interdictions dont l'objet vise à rétablir l'ordre du monde. Le mythe dispose alors d'un véritable pouvoir législatif qui ne pourra naturellement pas être reconnu aux hommes. Selon son raisonnement, dans de nombreuses sociétés africaines, les autorités humaines ne peuvent que dire le droit et non le créer.

Néanmoins, dans la ligne de la démonstration conduite par Maurice Kamto, cette affirmation doit être nuancée. En effet, selon cet auteur, la place tenue par le mythe dans les sociétés africaines précoloniales doit être relativisée en ce qu'il fonde le droit, mais ne le crée pas. Toutefois, Maurice Kamto met aussi largement en exergue combien le mythe importe dans la construction de l'ordre juridique traditionnel en ce qu'il fixe le cadre normatif de la société. Dans l'élaboration de sa théorie juridique du droit africain, l'auteur distingue alors deux catégories normatives. La première, la Norme fondamentale ou Charte fondamentale du groupe, est le fruit des Ancêtres-fondateurs, « Pouvoir des origines ». A ce titre, et compte

---

[230] Voir KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme en Afrique noire francophone*, coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, 545 p., notamment la première partie.
[231] ROULAND, Norbert, *Anthropologie juridique*, P.U.F., Paris 1988, p. 184.

tenu de ce fondement, cette norme est sacrée, transcendante et inviolable. De ce fait, de leur conformité à cette Norme ou Charte fondamentale découle la légitimité sociale de la seconde catégorie normative identifiée par Maurice Kamto, soit les règles temporelles. L'existence de ces règles vient nuancer l'affirmation selon laquelle, dans les sociétés africaines précoloniales, le pouvoir se voit dessaisi de toute capacité créatrice de droit. En effet, afin d'adapter le droit à l'évolution sociale, un certain pouvoir de création est reconnu au Pouvoir-successeur. Cependant, au regard des contraintes procédurales[232] et de conformité à la Norme transcendante, qu'il se doit de respecter, le pouvoir est largement limité dans son action et plus que de création, on peut parler d'adaptation du droit. Aussi, malgré ces atténuations, le fondement du droit est-il mythique dans les sociétés africaines précoloniales et la Norme fondamentale est-elle sacrée et transcendante du fait respectivement de ses origines mythiques et ancestrales. « Les vivants »[233] ne possèdent que le pouvoir de la compléter, sans jamais la dénaturer.

Le mythe créateur diffère fondamentalement en Islam et peut être rapproché de celui de l'Occident chrétien en ce qu'un Dieu préexistant est à l'origine du monde et impose ses lois. Toutefois, la source du droit diverge totalement dans les traditions juridiques de l'Occident et de l'Islam, profane dans le premier cas et sacrée dans le second[234]. De ce fait, et dans le même sens que dans les sociétés animistes, le droit possède un fondement sacré dans l'univers islamique et son respect s'impose à tous, notamment aux détenteurs du pouvoir. Ainsi, comme le met en lumière Michel Alliot, « le pouvoir en Islam n'est pas source de Droit […], la loi coranique, la charia, s'impose aux pouvoirs, c'est elle qui les légitime ou les condamne »[235].

---

[232] Maurice Kamto précise que cette procédure est fixée par la Norme fondamentale et donc par le Pouvoir-fondateur. Elle correspond, « en général [à l'adoption] en conseil restreint avant d'être "promulguée", ou dans certains cas, avant d'être soumise à l'approbation des membres du groupe réunis en assemblée publique ». KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme en Afrique noire francophone*, coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, p. 176.
[233] Selon la terminologie employée par Maurice Kamto. *Idem*, p. 174.
[234] ALLIOT, Michel, « Anthropologie et juristique. Sur les conditions de l'élaboration d'une science du droit », in *Bulletin de liaison du L.A.J.P.*, 1983, n°6, pp. 83-117.
[235] *Idem*.

Par conséquent, de cette tradition juridique composite émergent des représentations du droit selon lesquelles le pouvoir est soumis à un droit transcendant[236] et où la société toute entière, du fait essentiellement de sa pluralité, s'affirme comme responsable de son unité, sans nul besoin d'abandon de la création du droit à un homme ou à un organe.

Il en va tout autrement dans les sociétés occidentales. Relativement à la tradition juridique de celles-ci, Camille Kuyu[237] identifie quatre représentations principales de caractère mythique : le contrat social, la vision judéo-chrétienne du monde, l'autorité de l'écriture et enfin l'efficacité de la forme. Relativement à la création du droit, les deux premières nous intéressent plus particulièrement.

En effet, du contrat social découle l'attachement à la validité de la loi en fonction de l'autorité qui l'édicte et de la vision judéo-chrétienne du monde est issue la sacralisation de l'Etat et le culte de la loi. Ces représentations sont ici aussi inhérentes aux mythes fondateurs du monde berçant les sociétés occidentales. Comme dans l'univers islamique, le monde dans l'Occident chrétien est le fait d'un Dieu créateur unique et éternel. Cependant, la source du droit est ici profane par l'effet d'une restriction du rôle de Dieu à celui de créateur originel par le christianisme. Les pouvoirs publics ne sont plus dans cette conjoncture soumis au droit divin. Ils supportent au contraire la charge de l'édiction et de l'abrogation des règles du droit. Selon la terminologie usitée par Michel Alliot, l'Etat, « avatar laïcisé du Dieu chrétien »[238], gouverne ainsi selon « le modèle du Dieu créateur unique et tout-puissant »[239]. Aux primats de la fonction et de l'inclusion des contraires dans les sociétés africaines

---

[236] Voir la thèse développée par Maurice Kamto. KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme en Afrique noire francophone*, coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, notamment p. 197.

[237] Voir KUYU, Camille, « Les réformes des droits africains de la famille : un projet juridique visant une hégémonie culturelle », in KUYU, Camille (dir.), *A la recherche du droit africain du XXIème siècle*, Editions Connaissances et Savoirs, Paris 2005, pp. 102-106.

[238] ALLIOT, Michel, « La coutume dans les droits originellement africains », in *Bulletin de liaison du L.A.J.P.*, 1985, n°7-8, p. 83.

[239] ALLIOT, Michel, « Anthropologie et juristique. Sur les conditions de l'élaboration d'une science du droit », in *Bulletin de liaison du L.A.J.P.*, 1983, n°6, p. 97.

précoloniales font place ceux de l'être et de l'union dans les logiques gouvernant le droit métropolitain[240]. La société cesse d'être entièrement responsable de son unité par le biais de sa pluralité. L'Etat en devient le garant par l'intermédiaire de son droit.

L'introduction de l'Etat moderne par la colonisation en Afrique subsaharienne se traduit par l'introduction d'un droit extérieur et profane dans des sociétés dans lesquelles priment la responsabilité collective ainsi que le fondement sacré du pouvoir et du droit. A un pouvoir soumis au droit, la colonisation propose la domination de ce pouvoir sur l'ordre juridique. Si, pendant la période de colonisation française, l'édiction du droit fut transférée au pouvoir métropolitain, elle deviendra avec les indépendances le fait d'élites converties à ce schéma et qui perpétueront donc cette logique, d'autant plus facilement du fait de la désacralisation du pouvoir opérée par la pénétration occidentale[241]. La colonisation française insuffle par conséquent sur les terrains africains de nouvelles techniques de production du droit inhérentes aux représentations prévalant dans l'Occident judéo-chrétien.

2.*Le bouleversement colonial quant aux caractères du système juridique*

Comme le souligne Etienne le Roy « en dehors de la force des armes, plus ou moins brutalement utilisée, la colonisation ne dispose que de la force des mots et singulièrement du droit »[242]. De ce fait, la métropole, en fondant sa domination sur l'outil juridique, diffuse aussi les principaux caractères de son propre système de droit, à savoir l'écriture et le

---

[240] Voir ALLIOT, Michel, « La coutume dans les droits originellement africains », in *Bulletin de liaison du L.A.J.P.*, 1985, n°7-8, pp. 79-100.
[241] Voir la seconde partie de la thèse de Maurice Kamto. KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme en Afrique noire francophone*, coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, pp. 205-490.
[242] LE ROY, Etienne, « Les usages politiques du droit », in COULON, Christian ; MARTIN, Denis-Constant, *Les Afriques politiques*, La Découverte, Paris 1991, p. 112.

légalisme, ce qui amène par exemple Pierre Legendre à s'interroger sur « la diffusion d'un système de normes "à la française" »[243].

En premier lieu, l'introduction de l'Etat moderne et de son droit sur les terrains africains signe celle du droit écrit, alors que le droit des sociétés précoloniales se caractérise au contraire par son oralité. Certes, il faut souligner ici que les fondements du droit musulman sont principalement écrits[244], mais l'acculturation juridique produite par l'islamisation des sociétés africaines *ante*-coloniales s'est traduite par la construction d'un syncrétisme juridique relativisant ce caractère. En effet, le processus d'islamisation s'est opéré par une appropriation du droit musulman par la population, donnant naissance à un droit coutumier islamisé[245]. Les transferts de droit musulman n'ont en conséquence pas affecté l'oralité caractérisant le système juridique précolonial de la même façon que ceux inhérents à la pénétration occidentale en Afrique.

La principale source du droit africain précolonial est la coutume. Elle se fonde, tant dans son mode de production que de perpétuation, à la fois sur la gestuelle et sur la parole. L'oralité attachée aux coutumes apparaît comme un moyen de leur préservation en accroissant la difficulté de leur divulgation[246], respectant ainsi la conception du droit dans laquelle elles s'inscrivent, soit celle de la complémentarité dans la diversité et non de l'uniformisation. Néanmoins, le parallélisme entre les coutumes et l'oralité du droit africain apparaît par trop simpliste et il faut bien souligner que ce caractère imprègne l'ensemble des sources des droits précoloniaux. Ainsi, en est-il aussi des décisions des autorités

---

[243] LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, coll. Thémis, P.U.F., Paris 1968, p. 182.
[244] Parmi les sources principales du droit musulman, le Coran et la Sunna, sources écrites, constituent la source principale de la « Charria », soit la « voie à suivre ». Voir à ce propos NTAMPAKA, Charles, *Introduction aux systèmes juridiques africains*, Presses universitaires de Naumur, Naumur 2005, pp. 155-157.
[245] Voir ROULAND, Norbert, *Anthropologie juridique*, P.U.F., Paris 1988, p. 347.
[246] A ce propos, Michel Alliot écrit : « L'oralité de leur droit n'est pas une imperfection : c'est au contraire un moyen assez efficace de le garder pour soi. ». ALLIOT, Michel, « Un droit nouveau est-il en train de naître en Afrique ? », in KUYU, Camille (textes choisis et édités par), *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*, Karthala, Paris 2003, p. 204.

traditionnelles et des règles d'origine jurisprudentielle dont la procédure comme les vecteurs de diffusion se caractérisent par leur oralité[247].

Au contraire, l'écrit tient une place prépondérante dans le système de droit français et les systèmes d'inspiration romano-germanistes en général. Au XVIIIème siècle, les philosophes des Lumières contribuèrent largement à l'avènement du droit écrit. En effet, la loi, expression de la volonté générale, est érigée au rang de source principale du droit et devient souveraine dans le respect du *Contrat social*. De ce fait, le principe de la loi écrite s'impose et à partir de ce moment, ainsi que le formule Pierre Legendre citant Emile Boutmy : « tout notre Droit public s'imprègne de ce dogme et devient "passionnément explicite, religieusement littéral" ; "aucun droit ne peut naître sans un texte qui le consacre ou s'éteindre que par une abrogation expresse" »[248]. L'écriture pénètre les droits traditionnels par deux procédés principalement : la codification des coutumes et l'instauration d'un système juridique dual.

Un grand processus de codification fut engagé notamment dans les années 1930 en Afrique Occidentale Française[249]. Ce processus de rédaction et de compilation présume de la considération des coutumes par le colonisateur, sensible alors à des observations anthropologiques. Toutefois, dans son ouvrage intitulé « Les Africains et l'Institution de la Justice. Entre mimétismes et métissages », Etienne Le Roy, dans la lignée de recherches poursuivies à la fin des années 1970, prend le contre-pied de la doctrine classique à propos de la portée du passage de la coutume au droit coutumier par le fait de la codification. En effet, comme il le rappelle, certains auteurs affichent la continuité de la coutume dans le droit coutumier en raison d'une racine étymologique commune. Toutefois, selon l'analyse

---

[247] Voir par exemple GONIDEC, Pierre-François, *Les droits africains. Evolution et sources*, 2ème éd., coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1976, p. 15.

[248] LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, coll. Thémis, P.U.F., Paris 1968, p. 459.

[249] Ainsi que l'expose Emmanuelle Saada, en Afrique subsaharienne, certains administrateurs coloniaux commencent la recension et la publication des coutumes dès 1905. Cette entreprise sera systématisée avec la publication des « coutumiers de l'AOF » en 1939 sur l'initiative du gouverneur Jules Brévié. Voir SAADA, Emmanuelle, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », in *Genèses*, 2003, n°53, p. 14.

d'Etienne Le Roy que nous partageons, en ce que l'un des processus de production du droit coutumier est la transcription des coutumes, ce dernier « n'est qu'un artefact colonial et postcolonial qui permet d'aménager la transition dans un processus de soumission aux modèles du pouvoir et de l'économie, de l'Etat moderne et du marché capitaliste »[250]. D'après le titre du paragraphe présentant ces recherches, le droit coutumier doit ainsi être considéré selon lui comme « une création prétorienne dans un processus de domestication juridique »[251]. Aussi, la rédaction des coutumes est-elle opérée dans l'intérêt du colonisateur, en ce sens qu'elle est largement dénaturée par l'introduction de principes propres à la métropole, issus du droit colonial écrit comme jurisprudentiel[252]. De surcroît, son processus de recension est largement tronqué[253] afin de permettre à l'Etat colonial de pouvoir en disposer dans le sens où il l'entend, dans un objectif de contrôle des comportements des populations.

Au-delà de ce processus de codification induisant la pénétration de la source principale des droits traditionnels par l'écriture, ce mode s'affirme aussi progressivement du fait de la mise en place d'un régime juridique dual sur les territoires africains. En effet, le colonisateur a introduit le choix de l'application du droit moderne ou des droits traditionnels en fonction de critères *ratione personae* et *materiae*. Néanmoins, ainsi que le rappelle Norbert Rouland, « ce dualisme fut aménagé de telle façon qu'il devint une des voies privilégiées de l'acculturation »[254]. Ainsi, les droits traditionnels, oraux, ne restaient en vigueur que s'ils n'apparaissaient pas contraires aux principes édictés par le colonisateur et si un conflit de droit se présentait, la primauté échoyait au droit moderne, donc écrit, au détriment principalement des coutumes régissant la vie des individus. Par ailleurs, relativement au

---

[250] LE ROY, Etienne, Les Africains et l'institution de la justice : entre mimétismes et métissages, coll. Regards sur la justice, Dalloz, Paris 2004, p. 112.
[251] *Idem*, p. 111.
[252] Voir à ce propos KODJO-GRANDVAUX, Séverine, « Discours coloniaux et réception des droits africains : entre négociation et (re)construction », in KODJO-GRANDVAUX, Séverine ; KOUBI, Geneviève (dir.), *Droit et colonisation*, Bruylant, Bruxelles 2005, pp. 70-71.
[253] Emmanuelle Saada expose en ce sens que la tradition a été « assez largement "inventée" » et que la coutume a été « élaborée, voire codifiée, à l'usage des administrateurs, souvent en collaboration avec une frange de la population qui y trouvait son intérêt ». SAADA, Emmanuelle, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », in *Genèses*, 2003, n°53, pp. 13-14.
[254] ROULAND, Norbert, *Anthropologie juridique*, P.U.F., Paris 1988, p. 352.

droit public, l'ensemble de la doctrine s'accorde pour souligner que le droit écrit recouvrit l'ensemble des prescriptions coutumières[255].

Technique juridique novatrice, l'introduction de l'écriture induit en outre des conséquences dépassant largement le simple cadre de la nature du droit en ce qu'elle met à mal le modèle de relations sociales existant. En effet, dans les traditions orales, les chefs et les anciens tiennent une place prépondérante en qualité de gardiens de la mémoire collective[256]. Au contraire, la primauté de l'écrit suppose la constitution d'une élite alphabétisée placée à la tête de l'Etat et ouvre en conséquence un conflit générationnel comme de positions sociales. Ces conflits sont en outre renforcés par la nécessaire émergence d'une catégorie de personnes habilitées à comprendre et interpréter le langage juridique, d'autant plus lorsque celui-ci est formulé en français, soit dans une langue étrangère. La grande majorité des individus perd alors inexorablement la maîtrise du droit.

La diffusion du droit oral engendre par ailleurs une organisation sociale communautariste du fait de la nécessaire collaboration s'instaurant entre individus et groupes. Ainsi que l'explicite Norbert Rouland[257], l'oralité valorise en effet les relations inter-individuelles en ce que la transmission ainsi que la réception de la parole supposent une proximité à la fois géographique et sociale. Elle met par ailleurs en avant le rôle joué par les groupes dans la société, car à ceux-ci est confiée la conservation de la parole. De leur collaboration naît un modèle social communautariste, contrairement aux sociétés dans lesquelles prime l'écriture et où individus et groupes sont valorisés de manière différenciée. Toujours selon les recherches menées par Norbert Rouland, la généralisation, la diffusion et l'anonymat du

---

[255] Voir notamment Charles Ntampak, Pierre-François Gonidec ou encore Norbert Rouland.

[256] Pierre-François Gonidec écrit en ce sens : « Mais, quelle que soit la source des droits africains, on était généralement en présence de droits oraux. Etant donné le système politique et social, les chefs et les anciens jouaient un rôle important. Ils étaient les dépositaires des règles de droit en vigueur, chargés d'en conserver la trace dans leur mémoire comme de les appliquer ou de les modifier par voie de législation ». GONIDEC, Pierre-François, *Les droits africains. Evolution et sources*, 2ème éd., coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1976, p. 16.

[257] ROULAND, Norbert, *Anthropologie juridique*, P.U.F., Paris 1988, p. 201.

message écrit vont ainsi à contre courant de la logique interne du système social préexistant dans les pays africains colonisés.

En second lieu, en même temps que s'impose le droit écrit, s'impose sa première expression : la loi. Dans la culture juridique française[258], la loi tient une place toute particulière, notamment du fait de la vision judéo-chrétienne du monde qui entraîne son culte et la sacralisation de l'Etat, si bien qu'elle est qualifiée par Pierre Legendre de « centre de gravitation de tout le système de formalisation juridique » et de « dogme initial, héritage d'une expérience ancestrale, prolongée par le Droit public français élaboré depuis la Révolution de 1789 »[259].

Néanmoins, dans la pratique, la loi ne s'imposa pas comme outil de domination aux mains du colonisateur qui préféra charger l'exécutif de la production du droit. En effet, le *senatus consulte* du 3 mai 1854 qui fixe le régime juridique applicable dans les colonies de l'A.-O.F. écarte l'applicabilité des lois votées par le Parlement français sur les territoires concernés et laisse le soin au Ministre des colonies de proposer l'extension des normes existantes ou la création de nouvelles. Il en ira ainsi jusqu'à la promulgation de la Constitution de la IVème République, ce qui fera écrire à Etienne Le Roy que « jusqu'en 1946,

---

[258] Soulignons ici que la distinction classiquement opérée entre le fondement du droit germano-romaniste sur la loi et celui de la common-law britannique sur la logique du précédent et donc dans une large mesure d'inspiration jurisprudentielle est largement atténuée dans les territoires colonisés par un recours commun à la codification. Rodolfo Sacco écrit en ce sens : « L'expression "norme métropolitaine" a besoin, en tout état de cause, d'être clarifiée. Pour les Allemands, Français ou Italiens, la norme métropolitaine est la loi – dont l'expression typique est "le code". Pour les Britanniques, la règle métropolitaine aurait pu être, en théorie, le droit anglais, dans ses trois composantes de *common law*, *equity*, et *statute*. Mais l'implantation d'un droit qui doit se reconstruire par le biais de recherches de jurisprudence apparaît peu pratique, spécialement si on en confie l'application à des juges ou des avocats formés dans l'environnement local et non en Angleterre. Ceci a conduit, déjà au XIXè, à une sorte de mutation génétique du droit anglais colonial. La grande bataille menée par des théoriciens du droit anglais – surtout par Bentham - en faveur de la codification dans la période allant de 1820 à 1850 ne produisit pas de bouleversement en Grande-Bretagne mais favorisa les mesures qui conduisirent à la codification du droit en Inde. L'administration coloniale britannique en Afrique a toujours eu à sa disposition les modèles anglo-indiens […] et les a toujours utilisés amplement. ». SACCO, Rodolfo, *Le droit africain : anthropologie et droit positif*, Dalloz, Paris 2009, pp. 160-161.

[259] LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, coll. Thémis, P.U.F., Paris 1968, p. 458. Voir aussi dans le même sens, le chapitre consacré à « la passion des lois au siècle des Lumières », in CARBONNIER, Jean, *Essais sur les lois*, 2ème éd., Répertoire du notariat Defrénois, Paris 1995, pp. 239-265.

ce n'est pas la loi qui est applicable dans les colonies françaises, mais un acte de l'exécutif, le décret du président de la République pris sur proposition du ministre des Colonies ou en charge de ce département »[260].

La fin de la Seconde Guerre Mondiale emporte l'acceptation de la participation des élites africaines aux assemblées législatives françaises. Elles s'initient alors à la technique législative occidentale[261] et s'imprègnent des représentations juridiques occidentales, tant et si bien qu'après les indépendances, elles prôneront une véritable « idéologie législative »[262].

L'introduction du droit écrit et du légalisme sur les territoires africains pèsera lourdement sur la nature des réformes administratives en ce que ces caractères sont intériorisés par les élites politiques et constituent la marque de la modernité. Au-delà de cet héritage technique quant au droit, la colonisation modifie aussi sensiblement la conception du droit sur les territoires africains.

B. L'héritage fonctionnel

Relativement au droit, l'héritage fonctionnel de la colonisation est quant à lui le fruit de la contradiction des fonctions qui lui sont assignées dans les univers traditionnel et moderne (1), qui a pour conséquence de mettre le droit au service de la mission développementaliste des politiques africains après les indépendances (2).

---

[260] LE ROY, Etienne, « Les usages politiques du droit », in COULON, Christian ; MARTIN, Denis-Constant, *Les Afriques politiques*, La Découverte, Paris 1991, p. 112.
[261] GONIDEC, Pierre-François, *Les droits africains. Evolution et sources*, 2ème éd., coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1976, p. 23.
[262] GONIDEC, Pierre-François, « L'Etat de droit en Afrique. Le sens des mots », in *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, 1998, 52 (1), p. 11.

1. La contradiction des fonctions assignées au droit

Comme il l'a été relevé *supra*, Maurice Kamto identifie deux types de normes constitutives du système juridique africain : la Norme fondamentale ou Charte fondamentale du groupe et les normes temporelles, normes évolutives élaborées par « le pouvoir successeur »[263]. Ces normes temporelles sont appelées à compléter la Norme ou Charte fondamentale, quant à elle sacrée et transcendante. Toutefois, même si les normes temporelles sont appelées à compléter la Norme fondamentale, l'adoption de règles juridiques nouvelles demeure peu fréquente et l'adaptation normative doit toujours se faire par référence à la Norme fondamentale. De la conformité à cette dernière dépend en effet la légitimité des normes temporelles aux yeux de la population. Les normes complémentaires adoptées sont donc de nature déclaratoire et non prospective, la législation assurant selon Séverine Bellina, « la prise en compte de changements sociaux préalables plus qu'une manifestation de volonté d'un pouvoir »[264].

L'islamisation des sociétés précoloniales se traduit par une acculturation réciproque du phénomène juridique mandingue traditionnel et de l'islam, fondement du droit musulman. Ce dernier, du fait de ses caractères, un droit révélé et doctrinal, s'avère être statique par nature. Classiquement, ce droit est présenté comme « la volonté révélée par Dieu, un système divinement institué ayant précédé l'Etat musulman et non précédé par lui, contrôlant la société musulmane et non contrôlé par elle »[265] et, malgré le syncrétisme qui s'opère ensuite entre animisme et islam, le fondement du pouvoir restera, ainsi que le démontre Maurice Kamto, sacré[266].

---

[263] Voir à ce propos : KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme en Afrique noire francophone*, coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, pp. 162-178.

[264] BELLINA, Séverine, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, décembre 2001, p. 92.

[265] COULSON, Noël, *Histoire du droit islamique*, P.U.F., Paris 1995, p. 1.

[266] KAMTO, Maurice, Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme en Afrique noire francophone, coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, p. 109.

Le droit dans les sociétés africaines précoloniales animistes et islamisées se caractérise donc par sa nature déclaratoire et sa conformité aux normes transcendantes. Au contraire, avec la colonisation, le droit devient prospectif en ce qu'il est instrumentalisé par le colonisateur pour la mise en œuvre de sa politique.

Si l'entreprise coloniale moderne représentait un enjeu stratégique et économique indéniable, son intérêt n'en était pas moins juridique. Aussi, la colonisation soulève-t-elle de nombreuses interrogations de cette nature[267] et le colonisateur recourt-t-il au droit comme un vecteur essentiel de son action civilisatrice. Selon les termes d'Etienne Le Roy, le droit, tel qu'il est mobilisé par le colonisateur devient alors un « objet politique »[268], en ce qu'il légitime l'action politique puisque le bénéfice des droits modernes pour la population est présenté comme une fin[269] et en ce qu'il représente le moyen privilégié pour la mener à bien. Le droit devient donc l'outil du politique et est utilisé au fur et à mesure de l'occupation coloniale comme un instrument de domination, puis, peu avant les indépendances, comme un vecteur de développement. Gérard Conac illustre bien cette mobilisation duale du droit, lorsqu'il distingue l'« autoritarisme des débuts de la colonisation » et la « volonté de démocratisation et de progrès social des dernières années de la souveraineté métropolitaine »[270].

---

[267] Par exemple : « Quelles justifications internationales de la conquête, quelles règles du jeu entre les puissances ? Quelles lois pour l'outre-mer, quel statut pour les indigènes ? » in LIAUZU, Claude (dir.), *Dictionnaire de la colonisation française*, Larousse à présent, Paris 2007, entrée « droit et colonisation », p. 251.

[268] LE ROY, Etienne, « Les usages politiques du droit », in COULON, Christian ; MARTIN, Denis-Constant, *Les Afriques politiques*, La Découverte, Paris 1991, p. 109.

[269] Voir en ce sens SAADA, Emmanuelle, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », in *Genèses*, 2003, n°53, p. 14.

[270] CONAC, Gérard, « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, Paris 1996, p. 109.

Certains auteurs parlent ainsi de « colonisation de et par le droit »[271], ce dernier étant aux mains des autorités coloniales afin de leur permettre de mener et de légitimer leur projet. La vision du droit du colonisateur diffère donc fondamentalement de celle des sociétés colonisées. La référence essentielle aux normes transcendantes et au maintien de l'ordre social disparaît. Le droit devient manifestement un objet politique tant dans les discours que dans les actes.

Contrairement à d'autres puissances européennes accordant une plus grande autonomie à leurs colonies, la France privilégia plutôt une logique d'administration directe[272], liée au choix politique d'assimilation inhérent à la mission civilisatrice dont elle se sentait investie et de sa croyance dans le caractère universel de son droit, sous l'effet de la pensée des Lumières. A travers cette doctrine d'assimilation, la métropole poursuit une logique d'« expansionnisme juridique »[273], tant aux niveaux structurel que matériel.

Cependant, devant les difficultés de mise en œuvre de cette politique d'assimilation et face à la multiplication des critiques inhérentes à sa finalité[274], la politique d'association fut privilégiée par la suite dans les territoires africains, à l'exception des « quatre communes » sénégalaises. Albert Sarraut, défenseur de cette politique évoque en ces termes la logique prévalant à l'association : « dès lors, dans l'expansion coloniale ainsi comprise il n'y avait

---

[271] MUKA TSHIBENDE, Louis-Daniel, « Les Gaulois, nos ancêtres ? Sur la circulation et l'influence du modèle juridique français en Afrique noire francophone », in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, n°2006-1, XXXI-112, p. 384.

[272] Outre les nuances à apporter au regard de la particularité des territoires et des hommes et obligeant à une atténuation empirique des choix généraux d'administration opérées par les colonies. P.-F. Gonidec nuance en ce sens largement l'opposition traditionnelle entre les politiques coloniales de la Grande-Bretagne, privilégiant en théorie plutôt l'administration indirecte quant à elle et celle de la France. Voir GONIDEC, Pierre-François, *Les droits africains. Evolution et sources*, 2ème éd., coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1976, p. 26.

[273] CONAC, Gérard, « Les politiques juridiques des Etats d'Afrique francophone aux lendemains des indépendances », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser*, P.U.G., Grenoble 1995, p. 145.

[274] Voir à ce propos, M'BOKOLO, Elikia, *Afrique Noire. Histoire et civilisations. Du XIXè siècle à nos jours*, 2ème éd., Hatier, Paris 2004, p. 353, ou encore la thèse de BETTS, Raymond, *La doctrine coloniale française entre 1890 et 1910. De l'assimilation à l'association*, thèse pour le doctorat d'Université, Université de Grenoble, Faculté des lettres, juin 1955, 180 p.

plus comme à l'origine, "droit du plus fort", mais bien "droit du plus fort à aider le plus faible", ce qui est vraiment le droit le plus notable et le plus haut de tous. »[275].

De ce fait, si cette politique affichait une certaine considération pour les structures traditionnelles, la logique civilisatrice restait pour sa part inchangée et la diffusion du droit moderne prévalut de nouveau. La chefferie demeure par ailleurs largement instrumentalisée afin de parvenir à ce but. Toutefois, si pour d'autres colonisateurs, l'essentiel était de pouvoir amener la modernisation par la supplantation des droits traditionnels, même par l'élaboration d'un droit particulier au pays, la France ne concevait cette possibilité que par l'importation de ses propres règles[276]. Cette conception marque de ce fait un peu plus le particularisme de la tradition juridique héritée de la France pour les pays objet sde notre étude.

La mission civilisatrice de la France supposait par ailleurs l'imposition de nouvelles normes de comportements aux populations colonisées. Afin d'appliquer ces politiques, la métropole use alors notamment de trois procédés juridiques dont l'objectif est de supplanter les droits traditionnels par le droit moderne, du fait de la limitation progressive de leur mobilisation.

La mise en place d'un régime de l'indigénat participe tout d'abord directement à cet objectif. En effet, il est pensé comme un régime transitoire à la sortie des conquêtes militaires

---

[275] Cité par M'BOKOLO, Elikia, Afrique Noire. Histoire et civilisations. Du XIXè siècle à nos jours, 2ème éd., Hatier, Paris 2004, p. 352.

[276] Au contraire par exemple, ainsi que le rappelle Charles Ntampaka, « dans les colonies belges, et contrairement à la France, la Belgique n'a pas introduit son propre code civil, elle a adopté un code colonial, élaboré par une commission *ad hoc* et qui avait l'ambition de s'adapter aux aspirations des populations locales ». NTAMPAKA, Charles, *Introduction aux systèmes juridiques africains*, Presses universitaires de Naumur, Naumur 2005, p. 7. Dans le même sens, voir aussi ALLIOT, Michel « Les résistances traditionnelles au droit moderne dans les Etats d'Afrique francophone et à Madagascar », in KUYU, Camille (textes choisis et édités par), *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*, Karthala, Paris 2003, p. 175.

permettant aux populations de se « policer »[277] afin de progresser sur les voies de la civilisation. Il impose ainsi aux indigènes, sujets et non citoyens français, en plus du respect du droit pénal applicable en métropole, des règles dérogatoires et largement en contradiction avec les principes de droit français[278]. Aussi, par l'instauration de ce régime exorbitant du droit commun, la France appuie-t-elle l'exercice de sa domination par le droit. Cette dernière est de surcroît totale, car s'exerçant dans l'ordre des pratiques comme dans l'ordre symbolique, ainsi que le met en exergue Emmanuelle Saada dans sa thèse[279].

Ce régime, expérimenté en Algérie en 1881 et étendu par décret la même année à l'A.-O.F. suscita de nombreuses critiques et fut aboli en 1946 dans l'ensemble des colonies françaises[280]. Néanmoins, il constitue une expérience déterminante dans la construction des relations entre l'administration et les administrés en Afrique parce qu'il est à l'origine de leur construction sociologique.

Ensuite, au delà de ce régime particulier et avec les difficultés de mise en œuvre de la politique assimilationniste, les populations africaines des territoires sous domination française restent toujours soumises au respect de leurs coutumes, mais leur invocation devant les tribunaux suppose qu'elles aient été systématisées par les représentants de la métropole. Le processus de codification évoqué *supra* participe donc aussi de cet objectif de supplantation des droits traditionnels par le droit moderne.

---

[277] Selon les termes employés par SCHAEFFER, Eugène, « Les rapports du droit et du développement », in *Connaissance de l'Afrique*, 1973, n°43, p. 7.

[278] A ce propos Isabelle Merle soutient que « cette justice répressive n'est pas seulement "spéciale" parce qu'elle ne concerne que les indigènes et crée de nouveaux délits et de nouvelles peines, mais aussi parce qu'elle peut être exercée par l'autorité administrative […] au mépris d'un principe fondamental du droit français, à savoir l'exigence d'une séparation des pouvoirs judiciaire et administratif, garantie des libertés publiques ». MERLE, Isabelle, « De la "légalisation" de la violence en contexte colonial. Le régime de l'indigénat en question », in *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2004, n°66, vol. 17, p. 143.

[279] SAADA, Emmanuelle, La « question des métis » dans les colonies françaises : socio-histoire d'une catégorie juridique (Indochine et autres territoires de l'Empire français, années 1890-années 1950), thèse de doctorat de sociologie, E.H.E.S.S., 2001, p. 359.

[280] Pour un exposé complet de la chronologie de l'instauration de ce régime, voir MERLE, Isabelle, « De la "légalisation" de la violence en contexte colonial. Le régime de l'indigénat en question », in *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2004, n°66, vol. 17, notamment pp. 141-151.

Dans la même logique, le colonisateur français recourt, enfin, à la notion d'ordre public colonial. Soutenant toute l'idéologie civilisatrice, cette notion explorée pour la première fois par Henri Solus[281], au domaine d'application alors restreint au droit privé, fut rapidement interprétée de manière extensive[282] pour devenir le support principal de l'emprise juridique de la métropole[283]. Au nom du respect de cet ordre public, le colonisateur impose ainsi ses propres principes, au détriment des droits traditionnels qui leur seraient contraires et maintient derechef sa puissance. En effet, par le recours à ce procédé, « l'application du droit français s'impose, dès lors que les droits traditionnels sont considérés comme contraires à l'ordre public, ou que prévaut l'hypothèse de leur silence réel ou supposé »[284].

En conséquence, alors que le droit moderne constitue une fin légitimante de l'action coloniale, il fut aussi considéré comme un instrument de domination par les discriminations qu'il permit au colonisateur d'introduire entre citoyens et sujets français en leur appliquant des droits différents, mais tout en imposant dans le même temps un ordre moniste dominé par le droit colonial et reconfigurant ainsi le droit local.

Néanmoins, sous l'effet des critiques de l'opinion publique[285] comme des administrateurs chargés d'appliquer la politique coloniale, conjuguées à la pression internationale[286], une

---

[281] Voir notamment : SOLUS, Henri, *Traité de la condition des indigènes en droit privé*, Librairie du Recueil Sirey, Paris 1927, p. 314.

[282] Etienne Le Roy écrit à ce propos que « cette notion n'est ni définie ni définissable tant la variété de ses emplois semble interdire une vision commune ». LE ROY, Etienne, *Les Africains et l'institution de la justice : entre mimétismes et métissages,* coll. Regards sur la justice, Dalloz, Paris 2004, p. 151.

[283] Voir la thèse de BELLINA, Séverine, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, décembre 2001, notamment pp. 217-220.

[284] *Idem*, p. 218.

[285] Voir notamment M'BOKOLO, Elikia, *L'Afrique au XX*ème *siècle. (Le continent convoité)*, coll. Points, Editions du Seuil, Paris 1985, p. 337.

[286] Dès 1919, la Société des Nations consacre dans l'article 22 de son Pacte le système des mandats et institue la Commission permanente des mandats afin de s'assurer de son respect. De plus, après la Seconde Guerre Mondiale, les prescriptions inscrites dans les chapitres XI relatif aux territoires non autonomes et XII relatif aux territoires sous tutelle de la Charte des Nations Unies relèvent d'une logique similaire. Voir pour le

nouvelle phase dans le recours au droit prévalut à la fin de la colonisation. En effet, ainsi que le démontre Véronique Dimier, dans les années 1930, les politiques coloniales françaises comme anglaises à visée d'exploitation évoluent sensiblement vers une optique développementaliste en faveur des indigènes[287]. Alors que « durant la période coloniale, personne n'estimait que le Droit avait une vocation particulière à féconder le développement »[288], commence alors, selon les mots d'Eugène Schaeffer, une « idylle entre le droit moderne et le développement »[289].

D'abord instrument de domination, puis outil du développement, des finalités politiques sont ainsi indubitablement assignées au droit pendant la colonisation. Les dirigeants africains, optant pour le choix de la continuité juridique après les indépendances, poursuivront aussi cette logique fonctionnelle.

2. Le droit au service de la mission développementaliste des politiques africains après les indépendances

Après les indépendances et pour les raisons ci-dessus évoquées, le rôle politique du droit se trouve perpétué et même exacerbé. En ce sens, pour Gérard Conac, « dans l'Afrique émancipée, droit et politique ne peuvent être dissociés »[290], les gouvernants « considér[ant] que le droit devait être un instrument de transformation sociale et de construction de l'Etat »[291]. Aussi, après la mission civilisatrice dont se sentaient investis les colonisateurs, les élites africaines continuent-elles d'assigner au droit des vertus modernisatrices. L'héritage

---

détail dans l'article de DIMIER, Véronique, « Politiques indigènes en France et en Grande-Bretagne dans les années 1930 : aux origines coloniales des politiques de développement », in *Politique et Sociétés*, 2005, n°1, vol. 24, pp. 94-98.

[287] *Idem*, pp. 73-99.

[288] SCHAEFFER, Eugène, « Les rapports du droit et du développement », in *Connaissance de l'Afrique*, 1973, n°43, p. 7.

[289] *Idem*, p. 7.

[290] CONAC, Gérard, « La vie du droit en Afrique », in CONAC, Gérard (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains. Actes du colloque de la Sorbonne « La vie du Droit en Afrique »*, Economica, Paris 1980, p. XVI.

[291] *Idem*, p. XVI.

colonial se manifeste ainsi largement quant au recours au droit comme vecteur des réformes administratives par les politiques.

Le lien entre droit et développement prend alors toute son ampleur ; pour reprendre l'image d'Eugène Schaeffer, « l'idylle » entre ces deux notions devient « passion »[292] avec les indépendances. Dans une logique de « rattrapage » fidèle aux théories développementalistes prégnantes dans les années 1960, les droits occidentaux, considérés comme « plus opérationnels », « plus adaptés » et ayant fait preuve de leur « supériorité technique » ainsi que de leur « valeur pédagogique »[293] s'imposent alors dans les territoires africains. Par la modernité qu'ils représentent et leur capacité uniformisante, les droits occidentaux sont ainsi appelés à supplanter les droits traditionnels et à guider les comportements des populations après la décolonisation.

Tandis que par ce choix, l'Etat nouvellement indépendant s'arroge le monopole de la production du droit, symbole par excellence de son autorité, les politiques législatives sont alors élaborées dans un dessein d'anticipation manifestant bien l'instrumentalisation politique du droit.

La volonté anticipatrice assignée aux politiques législatives peut alors être appréhendée selon une double logique : finaliste et fonctionnaliste. Pour la première d'entre elles, la soumission des populations à un droit moderne en remplacement des droits régissant leurs vies, vise le développement du secteur juridique en lui-même. L'objectif escompté est de la

---

[292] SCHAEFFER, Eugène, « Les rapports du droit et du développement », in *Connaissance de l'Afrique*, 1973, n°43, p.7.

[293] CONAC, Gérard, « La modernisation des droits en Afrique : du droit de l'Etat à l'Etat de droit », in LE ROY, Etienne ; LE ROY, Jacqueline (textes réunis et présentés par), *Un passeur entre les mondes : le livre des anthropologues du droit, disciples et amis du recteur Michel Alliot*, Série Afrique, Publications de la Sorbonne, Paris 2000, p. 282.

sorte le partage d'un droit perçu comme « civilisé »[294], permettant seul l'accession au modèle de développement occidental. Ainsi que le met en exergue Etienne Le Roy, ici, « le droit doit […] concourir puissamment [à la modernisation] et être en avance sur les mentalités car ce sont les populations qui doivent s'adapter au droit, non le droit aux valeurs anciennes d'une société à moderniser »[295]. Associée au dessein d'unification abordé *supra*, cette volonté traduit inexorablement une politique de développement du droit, à distinguer avec attention de la conception pourtant affichée d'un droit du développement, ainsi que le démontre Eugène Schaeffer[296].

Or, pour cet auteur, la perception du diptyque « droit » et « développement » dans le sens « développement du droit » est à proscrire. Il écrit ainsi : « cette façon de voir les rapports du droit avec le développement m'inspire quelque appréhension et je ne suis pas convaincu que le développement du droit sous cette forme soit souhaitable. D'une part, ce n'est qu'une autre façon de poursuivre une politique d'assimilation qui est fondamentalement, une politique de dépersonnalisation. D'autre part, il n'est pas sûr qu'un tel développement du droit favorise le développement tout court. Quel trouble, en effet, pour le corps social, qu'un Droit qui ne comprend pas son peuple, et un peuple qui ne comprend pas son droit, si on me permet de paraphraser ainsi Ihering, stigmatisant le refoulement des traditions germaniques par le droit moderne. »[297].

---

[294] En référence aux valeurs transmises ainsi qu'au code civil, considéré comme la « raison écrite » depuis la période coloniale ainsi que le rappelle Etienne Le Roy. Voir LE ROY, Etienne « Les recherches sur le droit interne des pays en développement. Du droit du développement à la définition pluraliste de l'Etat de droit », in CHOQUET, Catherine ; DOLLFUSS, Olivier ; LE ROY, Etienne ; VERNIERES, Michel (dir.), *Etat des savoirs sur le développement. Trois décennies de sciences sociales en langue française*, Karthala, Paris 1993, p. 76.

[295] *Idem*, p. 76.

[296] Voir SCHAEFFER, Eugène, « Les rapports du droit et du développement », in *Connaissance de l'Afrique*, décembre 1973, n°43, pp. 7-11 et SCHAEFFER, Eugène, « Aliénation-réception-authenticité. Réflexions sur le droit du développement », in *Penant, revue de droit des pays d'Afrique*, 1974, n°745, pp. 311-332.

[297] SCHAEFFER, Eugène, « Les rapports du droit et du développement », in *Connaissance de l'Afrique*, décembre 1973, n°43, p. 7.

Au contraire, la logique fonctionnaliste des politiques législatives anticipatrices viserait pour sa part une conception du « droit du développement » telle que théorisée par la doctrine critique des politiques menées aux indépendances. Subséquemment au constat de l'inefficience de la réception du droit par transplantation, certains auteurs assignèrent dès la fin des années 1960 un nouveau rôle au droit dans le développement. Ici aussi, le droit moderne est envisagé comme vecteur de la modernisation des sociétés africaines mais la démarche est cette fois-ci pensée comme progressive et modeste dans ses objectifs[298].

Fondé sur le développement concomitant des différents secteurs par phases chronologiques, le droit du développement vise alors pour ces doctrinaires, à influer sur les comportements sociaux par le biais de l'outil juridique afin de favoriser le progrès économique avant tout. Etienne Le Roy synthétise cette pensée en définissant le droit du développement comme la « conception originale d'un système juridique qui se voulait en avance sur les mentalités et les comportements pour provoquer la transformation des rapports sociaux et les rendre compatibles avec les innovations techniques et institutionnelles qu'impliquaient les théories économiques »[299].

La traduction la plus éloquente dans la pratique de ce rôle à assigner au droit pour le développement sera la reconsidération des droits traditionnels face aux droits modernes. En ce sens, les politiques dites « d'authenticité » auraient pu permettre de renouer avec une conception africaine du développement. Toutefois, même la mise en œuvre par les gouvernants de politiques qualifiées « de rupture » par Gérard Conac[300], pourrait aussi s'inscrire dans cette vision, notamment lorsque les cadres africains optent « pour une

---

[298] Voir SCHAEFFER, Eugène, « Aliénation-réception-authenticité. Réflexions sur le droit du développement », in *Penant, revue de droit des pays d'Afrique*, 1974, n°745, pp. 313-314.

[299] LE ROY, Etienne, « Les usages politiques du droit », in COULON, Christian ; MARTIN, Denis-Constant, *Les Afriques politiques*, La Découverte, Paris 1991, p. 117.

[300] Les politiques « de rupture » doivent être entendues par opposition à celles « d'authenticité » qui appellent un retour aux traditions.

conception relativiste de la règle législative »[301], par laquelle les lois modernes deviennent incitatives. L'effet escompté serait alors une évolution mutuelle de la société et de son droit à l'orée de laquelle le fossé initial les caractérisant s'atténuerait peu à peu.

Ces critiques furent cependant assez largement ignorées par les praticiens qui continuèrent à se référer à une logique développementaliste visant à l'occidentalisation des sociétés africaines, principalement sous l'effet de l'influence des partenaires techniques et financiers.

---

[301] CONAC, Gérard (dir.), « La vie du droit en Afrique », in CONAC, Gérard (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains. Actes du colloque de la Sorbonne « La vie du Droit en Afrique »*, Economica, Paris 1980, p. XXIX.

Chapitre 2. Les conditionnalités dans le droit administratif instillées par les partenaires techniques et financiers

Initiée par le Fonds Monétaire International afin de s'assurer du rachat des monnaies par les Etats membres, la pratique de la conditionnalité visait originellement à « conditionner » à la réalisation de réformes économiques l'octroi d'un avantage à un Etat. Progressivement cependant, cette conditionnalité, qualifiée en conséquence « d'économique », se doubla dans les programmes d'aide au développement d'une conditionnalité politique, qui peut être définie, selon Pétros Stangos, comme « le lien établi par un Etat ou une organisation internationale entre, d'un côté, l'octroi à un pays tiers d'une aide économique ou d'autres avantages économiques spécifiques (concessions ou préférences commerciales ou tarifaires, conclusions de nouveaux traités ou conventions, adhésion à des traités déjà existants ou à une organisation internationale, contacts réguliers avec les dirigeants politiques, etc.) et, de l'autre côté, l'accomplissement par le pays tiers de conditions relatives au respect et à la promotion des Droits de l'homme, à l'établissement ou au renforcement des institutions démocratiques et de l'Etat de droit »[302].

Si l'impact de cette conditionnalité politique sur le droit administratif des Etats aidés peut se deviner au regard de la nature des réformes impulsées par les partenaires extérieurs par ce biais, il apparaît cependant nécessaire d'en dresser un tableau précis afin d'appréhender la problématique de la production du droit en Afrique. Comment, en effet, cette pratique liant les Etats en développement et leurs partenaires extérieurs se traduit-elle au niveau du droit interne, tant en considération des moyens de mise en œuvre que sur le fond du droit ? Comment des prescriptions politiques générales favorables à l'instauration de la démocratie, de l'Etat de droit et à la protection des Droits de l'homme sont-elles répercutées au niveau de l'administration et de son droit ? Par quel biais cette

[302] STANGOS, Pétros, « La conditionnalité politique, en termes de protection des Droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit, des relations économiques extérieures de la C.E. et de l'U.E. », in RUIZ Fabri, Hélène ; SICILIANOS, Linos-Alexandre ; SOREL, Jean-Marc (dir.), *L'effectivité des Organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, A. Pédone, Paris 2000, p. 273.

conditionnalité politique oriente-t-elle, enfin, le contenu des règles juridiques dans les Etats bénéficiaires de l'aide et quel est précisément ce contenu ?

Si la notion de « conditionnalité » est prise comme référence pour l'intitulé de ce chapitre en ce qu'elle constitue, pour les partenaires techniques et financiers, le vecteur essentiel d'influence des réformes des pays aidés, l'étude générale de la conditionnalité politique n'est qu'un détour nécessaire à l'étude particulière de l'influence des partenaires extérieurs sur le droit des relations entre l'administration et les administrés. A travers le cas malien, est ainsi poursuivi l'objectif de mettre en lumière, par ce clin d'œil sémantique, « les conditionnalités » que les Etats et organisations internationales, en octroyant leur aide, « instillent dans » le droit administratif des Etats récipiendaires. Il s'agit donc *in fine* de comprendre comment le droit régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali est conditionné par le fait que cet Etat soit un Etat aidé.

En effet, les partenaires techniques et financiers des Etats en développement, en accordant une place grandissante à l'administration publique dans leurs politiques, ont progressivement forgé une idéologie modernisatrice, porteuse d'une conception propre des relations entre l'administration et les administrés et qui influence aujourd'hui grandement les processus de réforme des institutions publiques engagés dans les pays aidés.

Ainsi, après avoir retracé le mouvement d'inscription de la réforme administrative à l'agenda international (section 1) afin de caractériser le modèle dont il est porteur et, donc, le sens dans lequel le fond du droit administratif est susceptible d'être orienté, l'analyse de l'influence des partenaires techniques et financiers sur la production du droit administratif (section 2) permettra de mettre en évidence de quelle manière l'élaboration du droit national est concrètement orientée.

Section 1. L'inscription de la réforme administrative à l'agenda international

Avec les crises financières de la fin des années 1970 et des années 1980, les pays en développement d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne furent dans la nécessité de recourir aux financements internationaux afin d'assurer leur croissance et, ainsi, de se conformer aux conditionnalités économiques imposées par les bailleurs de fonds[303]. Or, à cette époque, après l'engouement pour une approche du développement par l'Etat depuis les indépendances, les institutions financières, et particulièrement le Fonds Monétaire International (F.M.I.) et la Banque Mondiale, remirent largement en cause le rôle à jouer par celui-ci dans la croissance. Son action étant même jugée négativement[304], ces institutions privilégièrent une approche du développement par la capacité régulatrice théorique du marché et cherchèrent de manière corollaire à réduire l'intervention des institutions publiques dans la vie économique.

Des conditionnalités économiques furent ainsi instaurées pour l'octroi de l'aide au développement dans le cadre des réformes de première génération. Les Institutions de Bretton-Woods s'appuyèrent principalement sur deux instruments pour ce faire : les programmes de stabilisation pour le F.M.I. et les programmes d'ajustement structurel pour la Banque Mondiale. Relativement aux administrations publiques, ces programmes se traduisirent par une volonté de maîtrise d'aspects quantitatifs. Ils poursuivaient ainsi l'objectif de rétablir les équilibres budgétaires et macro-économiques à travers des mesures visant à réduire la taille des services et des effectifs de la fonction publique. Malgré certains

---

[303] Voir notamment à ce sujet : SINDZINGRE, Alice, *Institutions, Développement et Pauvreté*, Document de travail n°20, Agence Française de Développement, Paris juillet 2006, p. 8.

[304] Guidi Bertuci et Adriana Alberti écrivent ainsi : « Comme nous le savons, le thème de la réforme et de la réinvention de l'Etat figure à l'ordre du jour de nombreux pays depuis un certain temps déjà. Une première évolution marquée a eu lieu dans les années 1980, lorsque l'Etat, en raison des crises financières et du manque d'efficacité du secteur public, a cessé d'être considéré comme le moteur de la croissance et du développement social et a commencé à être vu comme un obstacle à la prospérité. ». BERTUCI, Guidi ; ALBERTI, Adriana, « Le programme des Nations Unies sur l'administration publique : un programme en réinvention pour une réinvention de l'administration publique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005, n°2, vol. 71, p. 360.

résultats positifs obtenus grâce à ces programmes[305], leurs conséquences s'avérèrent pourtant fort négatives pour le fonctionnement des administrations africaines sur un plus long terme. Pour le Mali, par exemple, il est fait état dans l'introduction du Programme de Développement Institutionnel du fait que, si ces réformes ont permis une certaine normalisation dans la création des services publics, elles n'en ont aucunement accru le rendement[306]. Cette logique de réduction des structures et des effectifs a aussi largement contribué à une baisse du professionnalisme dans la fonction publique et à un affaiblissement des capacités administratives maliennes d'exécution des politiques nationales, notamment en raison du départ vers le privé et les organisations internationales des cadres les mieux formés, ainsi que de la suppression des cellules de planification et des inspections dans les départements ministériels[307].

L'impéritie de ces réformes dans l'ensemble des pays récipiendaires provoqua alors une crise de l'aide internationale dans les années 1990. Or, sans s'interroger outre mesure sur le bien fondé de la conception de leurs politiques de développement, les partenaires techniques et financiers imputaient largement la responsabilité de l'échec des programmes d'aide au développement aux Etats bénéficiaires. Dans le même temps, les contours de l'appareil étatique furent aussi largement redéfinis lorsque les institutions de Bretton Woods, dans l'élaboration de leurs programmes, consacrèrent un ensemble standardisé de réformes que John Williamson baptisa le « consensus de Washington »[308]. Si l'existence et la teneur de ce « consensus » ont pu être critiquées[309], il apparaît évident que les politiques des institutions financières internationales évoluent au sujet du rôle à accorder à l'Etat dans le

---

[305] La mise en œuvre de ces programmes a ainsi permis par exemple de réduire le nombre des fonctionnaires, de combattre les emplois fictifs, de diminuer le déficit budgétaire et de rétablir partiellement certaines fonctions fondamentales comme le Trésor ou les douanes.

[306] Voir COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de Développement Institutionnel*, Bamako juillet 2003, p. 1.

[307] Voir à ce propos COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Document d'orientation du développement institutionnel au Mali*, Primature, Bamako janvier 2002, p. 5.

[308] WILLIAMSON, John, "What Washington Means by Policy Reform",in WILLIAMSON, John (éd.), *Latin American Adjustement: How Much has Happened?*, Peterson Institute for International Economics, Washington Avril 1990, 10 p.

[309] Voir à ce propos, SINDZINGRE, Alice, *Institutions, Développement et Pauvreté*, Document de travail n°20, Agence Française de Développement, Paris juillet 2006, p. 9.

développement. Afin de s'assurer de l'efficience de leur aide, les partenaires techniques et financiers vont en conséquence s'engager progressivement dans la réforme des institutions publiques des pays en développement. Un nouveau paradigme du développement, institutionnel, émerge alors progressivement (I), consacrant le modèle de l'Etat managérial sur la scène internationale (II).

I. L'émergence d'un nouveau paradigme institutionnel du développement

Dans un contexte mondialisé dans lequel les échanges s'intensifient, les Etats recherchent nécessairement la sécurité juridique et financière. Cependant, les réformes de première génération ont mené, selon les termes de Jean-Michel Séverino, à l'« affaiblissement de l'ensemble de la construction institutionnelle »[310] des pays aidés, ce qui constitue par retour un risque majeur pour les pays développés. Face au constat de l'échec des politiques dévalorisant l'action de l'Etat, une logique de développement institutionnel des pays récipiendaires s'impose alors progressivement afin de réhabiliter le secteur public, dont le bon fonctionnement s'avère finalement indispensable à la croissance économique[311]. Ce nouveau paradigme des partenaires techniques et financiers les amène alors nécessairement à octroyer une place essentielle à la réforme administrative dans leurs politiques.

C'est ainsi que, dans le même temps où les théories économiques évoluent dans le sens de la reconnaissance du rôle de l'Etat dans les processus de croissance[312], les Institutions de Bretton Woods s'ouvrent aux dimensions institutionnelles du développement en élevant la lutte contre la pauvreté au rang de paradigme majeur des politiques de développement.

---

[310] SEVERINO, Jean-Michel, « Construire les capacités institutionnelles dans les pays en développement : le nouveau défi de la coopération administrative dans la mondialisation », in *Revue Française d'Administration Publique*, 2001, n°100, p. 679.

[311] Pour une analyse générale, voir SENOBLE, Romain, *Que révèle l'évolution récente des stratégies de développement institutionnel des bailleurs de fonds occidentaux ? Etude comparative de la dynamique des processus de marchéisation et de démocratisation impulsée par les politiques d'aide française et britannique dans les années 1990*, thèse de doctorat pour l'obtention du grade de docteur de l'E.H.E.S.S., 2002, 401 p.

[312] Notamment du fait des recherches menées par le courant de la Nouvelle Economie Institutionnelle.

Dans ce cadre, la Banque Mondiale contribue largement à l'accroissement de l'intérêt porté à l'Etat et notamment à ses services publics. En effet, dès son rapport de 1990[313], fondamental relativement à l'inflexion de l'action des institutions financières internationales, la Banque Mondiale reprend à son compte cette thématique déjà largement usitée sur la scène internationale sans véritable unité d'interprétation. Dès lors, la Banque Mondiale contribuera largement à la promotion de l'intervention publique dans le développement par la production d'une idéologie de l'Etat et de la gouvernance exposée tout au long de ses rapports annuels. Sous l'impulsion de son nouvel économiste en chef Joseph Stiglitz, nommé à ces fonctions en 1997, cet apport de la Banque Mondiale est d'ailleurs particulièrement manifeste dans le choix du thème de son rapport annuel de 1997, consacré à « la place de l'Etat dans un monde en mutation »[314].

Le Fonds Monétaire International, soutenant « l'idée que la croissance [est] associée à des institutions et à un secteur public de "haute qualité" »[315], élabore ses politiques dans la même logique. Cette institution adopte ainsi des réformes de deuxième génération accordant une place plus importante aux administrations publiques, ne serait-ce que pour leur permettre de mener les réformes économiques.

De ce fait, et alors que cela n'apparaissait pas de manière évidente eu égard au caractère de leur mandat, ces institutions financières s'arrogent de manière nouvelle le pouvoir d'intervenir dans les affaires intérieures des pays récipiendaires et de se fonder sur leur situation politique dans leur prise de décision. Les conditionnalités économiques se doublent ainsi nouvellement de conditionnalités politiques. De surcroît, en raison du poids déterminant de ces Institutions en matière de développement, celles-ci vont alors assumer,

---

[313] BANQUE MONDIALE, *La pauvreté. Rapport sur le développement dans le monde*, Washington 1990, 287 p.
[314] BANQUE MONDIALE, *L'Etat dans un monde en mutation : rapport sur le développement dans le monde*, Washington 1997, 290 p.
[315] SINDZINGRE, Alice, *Institutions, Développement et Pauvreté*, Document de travail n°20, Agence Française de Développement, Paris juillet 2006, p. 9.

comme le met en exergue Bonnie Campbell, « le rôle indiscutable de leadership dans la réflexion et les recommandations des réformes institutionnelles requises comme condition d'accès aux fonds des différents bailleurs, pour les stratégies de lutte contre la pauvreté »[316].

Dans ce mouvement, l'Organisation des Nations Unies contribua pour sa part à la diffusion de cette problématique sur la scène internationale à travers l'élaboration de son programme sur l'administration publique. Ainsi que le retracent Guidi Bertuci et Adriana Alberti, dans les années 1990, les Conférences mondiales parrainées par les Nations Unies « soulignaient l'importance d'une bonne gouvernance et d'une forte capacité d'administration publique pour [la] mise en œuvre [des réformes] »[317]. Cette vision se concrétise à travers l'adoption de la résolution de l'Assemblée générale du 28 février 1995[318], dans laquelle l'O.N.U. reconnaît « le rôle important que les gouvernements et les administrations publiques peuvent jouer en assumant les responsabilités nouvelles résultant de la poursuite d'une croissance économique soutenue et du développement durable dans tous les pays, dont notamment la mise en place d'infrastructures de base, la promotion du développement social, la lutte contre les disparités socio-économiques et la pauvreté, la création de conditions appropriées pour le secteur privé et la protection de l'environnement »[319]. La question de l'administration publique et du développement est alors placée par l'Assemblée générale au centre des discussions de sa cinquantième session au printemps 1996. L'O.N.U. diffuse ainsi largement le paradigme institutionnel du développement, ce qui marque pour les auteurs précités un véritable « tournant dans la façon d'aborder la réforme de l'administration publique dans le contexte international »[320].

---

[316]CAMPBELL, Bonnie, « Stratégies de lutte contre la pauvreté et espaces politiques : quelques interrogations », in *Qu'allons nous faire des pauvres ?*, L'Harmattan, Paris 2005, p. 16.

[317] BERTUCI, Guidi ; ALBERTI, Adriana, « Le programme des Nations Unies sur l'administration publique : un programme en réinvention pour une réinvention de l'administration publique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005, n°2, vol. 71, p. 363.

[318] A/RES/49/136. Résolution adoptée par l'Assemblée générale [sur le rapport de la Deuxième Commission (A/49/726)]. *Administration publique et développement*, le 28 février 1995.

[319] *Idem*, p. 1.

[320] BERTUCI, Guidi ; ALBERTI, Adriana, « Le programme des Nations Unies sur l'administration publique : un programme en réinvention pour une réinvention de l'administration publique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005, n°2, vol. 71, p. 366.

Quant à la Commission européenne, bailleur de fonds primordial pour les pays d'Afrique subsaharienne et pour le Mali en particulier, elle conditionna politiquement son partenariat avec le groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique de manière progressive[321] et insista en conséquence sur la nécessaire adoption, par les pays bénéficiaires, de structures publiques répondant aux valeurs qu'elle défendait. En effet, alors que dans la Convention de Yaoundé[322] et dans les deux premières Conventions de Lomé[323], la détermination de quelconques conditionnalités n'était pas à l'ordre du jour, les Conventions de Lomé III[324], IV[325] et IV bis[326] en imposèrent progressivement. En ce sens, la Convention de Lomé III, en mentionnant la dignité humaine dans son article 4, créait une conditionnalité timide fondée sur le respect des droits de l'homme. La conditionnalité est plus contraignante dans l'accord de Lomé IV, conformément à la conjoncture politique. En effet, au début de la décennie 1990, le poids des pays en développement dans les processus de négociation s'amoindrit du fait de la perte de certains de leurs alliés consécutivement à la chute du communisme. Dans le même temps, les réflexions autour des questions institutionnelles s'intensifient au sein des institutions financières internationales et la Commission européenne, pour sa part, lie expressément sa politique de développement à partir du traité de Maastricht[327] à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, le lien entre développement et droits de l'homme est alors exprimé clairement dans l'article 5 de l'accord de Lomé IV, puis dans l'accord de Lomé IV bis qui affiche, dans son article 5§3,

---

[321] Voir notamment pour cet historique : HAGUENAU-MOIZARD, Catherine ; MONTALIEU, Thierry, « L'évolution du partenariat U.E.-A.C.P. de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation », in *Mondes en développement*, 2004/4, n°128, vol. 32, pp. 65-88.

[322] Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache associés à cette Communauté, Yaoundé, 20 juillet 1963.

[323] Première Convention A.C.P.-C.E.E. (Lomé I), Lomé, 28 février 1975 et Deuxième Convention A.C.P.-C.E.E. (Lomé II), Lomé, 31 octobre 1979.

[324] Troisième Convention A.C.P.-C.E.E. (Lomé III), Lomé, 8 décembre 1984.

[325] Quatrième Convention A.C.P.-C.E.E. (Lomé IV), Lomé, 15 décembre 1989.

[326] Accord portant modification de la quatrième Convention A.C.P.-C.E. de Lomé, Maurice, 4 novembre 1995.

[327] Traité signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993.

que l'octroi d'aides financières peut avoir pour but d'inciter les pays récipiendaires à modifier leur système politique.

Dans la ligne de ces évolutions, l'Accord de Cotonou[328] marque enfin une étape majeure dans l'élaboration des politiques de développement européennes au regard de l'attention qu'elles accordent à l'appareil administratif. En effet, dans cet Accord, l'Union européenne considère le développement institutionnel comme l'une des « questions thématiques ou transversales » essentielles, ce qui oblige, selon les stratégies de développement de la Commission européenne, à ce que cette thématique soit systématiquement prise en compte lors de l'élaboration des différents programmes et ce quel que soit le domaine abordé[329]. Bien plus, dans l'explicitation de cette question, la coopération européenne porte clairement son intérêt sur la réforme administrative. En ce sens, l'article 33§3 de l'Accord de Cotonou précise que : « la coopération appuie les efforts des États A.C.P. pour développer leurs institutions publiques comme facteur dynamique de croissance et de développement, et pour améliorer de manière significative l'efficacité et l'impact des services publics sur la vie quotidienne des citoyens. Dans ce contexte, la coopération soutient la réforme, la rationalisation et la modernisation du secteur public ». La problématique de l'efficience des institutions publiques s'affirme en conséquence comme un axe prioritaire pour la Commission européenne, si bien que pour certains auteurs, elle en vient à perdre la relative indépendance qui caractérisait sa politique jusqu'alors. Catherine Haguenau-Moizard et Thierry Montalieu établissent ainsi un net rapprochement de l'Union européenne et des institutions financières internationales à partir de l'Accord de Cotonou et parlent même d'un

---

[328] Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part, et la Communauté Européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou, Bénin, le 23 juin 2000.

[329] Article 20§2 de l'Accord de Cotonou : « En vue de leur intégration dans tous les domaines de la coopération, une prise en compte systématique des questions thématiques ou transversales suivantes sera assurée: les questions de genre, l'environnement, le développement institutionnel et le renforcement des capacités. Ces domaines peuvent également faire l'objet de l'appui de la Communauté. »

« suivisme de l'U.E. [qui] se manifeste particulièrement à propos de la conditionnalité, tant dans ses principes que dans son application »[330].

Ces considérations en termes de suivisme n'ont cependant plus à être formulées aujourd'hui en raison du consensus que suscite la nécessité de considérer la réforme des institutions publiques pour le développement et qui consacre, du fait des conditions de l'émergence de ce nouveau paradigme pour le développement, le modèle de l'Etat managérial sur la scène internationale.

II. La consécration de l'Etat managérial

Dans la conception des Institutions de Bretton-Woods, relayée au niveau mondial du fait de leur leadership en matière de développement, l'accès aux services fondamentaux représente à la fois l'objectif primordial et l'instrument sur lequel doivent s'appuyer les politiques afin de lutter contre la pauvreté. Un intérêt tout particulier est ainsi accordé par ce biais à l'administration publique par les bailleurs de fonds internationaux. Si ces Institutions, et la Banque Mondiale notamment, ne conçoivent en conséquence pas la lutte contre la pauvreté sans l'émergence d'un cadre institutionnel solide[331], la logique poursuivie reflète néanmoins une approche minimaliste de l'institution étatique.

En effet, en ce qu'elle est portée par les Institutions Financières Internationales et qu'elle est marquée par un contexte de crise économique, la promotion de l'institution étatique induite par le changement de paradigme pour le développement opère en faveur de la consécration d'un certain modèle d'Etat sur la scène internationale : l'Etat managérial. C'est

---

[330] HAGUENAU-MOIZARD, Catherine ; MONTALIEU, Thierry, « L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation », in *Mondes en développement*, 2004/4, n°128, vol. 32, p. 84.

[331] Voir notamment en ce sens : BANQUE MONDIALE, *Le développement au seuil du XXIème siècle. Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000*, Washington 2000, 329 p.

alors une perspective de réinvention des modes de gouvernement qui prévaut dans les logiques des bailleurs de fonds et non de retour à un modèle d'Etat ayant démontré ses limites au Nord comme au Sud.

Afin d'œuvrer à la réalisation de ces objectifs, la bonne gouvernance est alors érigée au rang de facteur premier de croissance dans les années 1990. Du fait de la restriction de leur domaine d'action inhérent à leurs statuts, les institutions de Bretton-Woods trouvent rapidement un intérêt particulier à user de cette notion plutôt qu'à recourir à des expressions recouvrant un champ politique telles que « réforme de l'Etat » ou « changement social et politique »[332]. Concept descriptif et analytique, la gouvernance, lorsqu'elle est qualifiée de « bonne » devient alors normative en ce qu'elle suppose la réalisation de conditions, identifiées par la Banque Mondiale et reprises par l'ensemble des agences de coopération[333]. Ces conditions, au nombre de quatre, sont toutes axées autour du fonctionnement de l'administration : Etat de droit, bonne administration, responsabilité et imputabilité, transparence[334]. Aussi, en ce que la promotion de la bonne gouvernance comme facteur de croissance insiste sur les modalités d'organisation et de fonctionnement internes des administrations, elle a pour conséquence de placer la réforme de l'administration au cœur des nouvelles stratégies de développement.

Toutefois, il faut bien relever que c'est alors par ce biais toute une doctrine de réforme administrative qui se diffuse : celle du New Public Management, doctrine anglo-saxonne qui

---

[332] Voir notamment à ce propos : HEWITT DE ALCANTARA, Cynthia, « Du bon usage du concept de gouvernance », in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 1998, n°155, pp. 109-118.

[333] Pour des exemples de diffusion de ce thème parmi les organisations de coopération, voir BOUMAKANI, Benjamin, « La "bonne gouvernance" et l'Etat en Afrique », in *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, 2002, n°1, pp. 21-45.

[334] Jacques Chevallier écrit : « La "*good governance*" implique ainsi aux yeux de la Banque mondiale : que la sécurité des citoyens soit assurée et le respect de la loi garanti, notamment par l'indépendance des magistrats (Etat de droit) ; que les organismes publics gèrent de façon correcte et équitable les dépenses (bonne administration) ; que les dirigeants politiques rendent compte de leurs actions (responsabilité et imputabilité) ; que l'information soit disponible et accessible à tous (transparence) ». CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat de droit*, coll. Clefs, Montchrestien, Paris 2003, p. 126.

« postule l'existence de principes de gestion administrative universellement applicables »[335], ainsi que le met en relief Jacques Chevallier. En ce sens, quand l'Assemblée générale indique, dans sa résolution du 28 février 1995[336] précitée, « la nécessité de renforcer les capacités de l'administration publique pour assurer un service public qui réponde aux besoins de la population et fournisse des services de qualité »[337], elle ne fait bien que relayer cette nouvelle doxa développementaliste liée à l'essor du New Public Management. Il en va de même lors de l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement, pour la mise en œuvre desquels la réforme des services publics des pays aidés apparaît incontournable. En effet, adoptés en 2000 lors du Sommet du Millénaire organisé par les Nations Unies, ces objectifs, que les bailleurs de fonds comme les bénéficiaires doivent s'efforcer d'atteindre, sont au nombre de huit. Recouvrant des secteurs variés[338], ils obligent à la mise en place et au bon fonctionnement des services publics fondamentaux. Cependant, dans une orientation libérale, ce sont les populations qui sont encouragées à prendre en charge leur développement et ainsi à financer les services de santé primaire ou encore d'éducation élémentaire, et non l'Etat[339].

Dans ce modèle véhiculé par les institutions financières internationales, la frontière entre les sphères publique et privée doit donc s'estomper quant aux principes de gestion. Les organisations publiques se devant d'être de ce fait à la fois efficaces, efficientes et économes[340], ces nouveaux principes de gestion intéressent directement les relations

---

[335] CHEVALLIER, Jacques, « Peut-on encore parler d'un "modèle français d'administration" ? », in TITIUN, Patrick (coord.), *La conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, Dalloz, Paris 2011, p. 136.
[336] A/RES/49/136. Résolution adoptée par l'Assemblée générale [sur le rapport de la Deuxième Commission (A/49/726)] 49/136. *Administration publique et développement*, le 28 février 1995.
[337] *Idem*.
[338] Les O.M.D. prescrivent : l'éradication de l'extrême pauvreté, l'éducation primaire pour tous, la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle, le combat contre le sida, le paludisme et d'autres maladies, la durabilité des ressources écologiques et la mise en place d'un partenariat pour le développement.
[339] Voir *infra*, partie 2, titre 1, chapitre 2.
[340] Selon le règne des « trois E » modélisé par Paolo Urio. URIO, Paolo, « La gestion publique au service du marché », in HUFTY, Marc (dir.), *La pensée comptable : Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, P.U.F., Paris 1998, p. 97.

qu'entretiennent les administrés avec l'administration et par conséquent, le droit qui les régit.

Section 2. L'influence des partenaires techniques et financiers sur la production du droit administratif africain

Si un nouveau modèle d'Etat et donc d'administration publique s'impose dans les discours et les politiques au niveau mondial, le droit qui régit leur organisation et leur fonctionnement ne peut pas être imposé de la même façon aux Etats. En effet, sur un plan tant juridique qu'idéologique, une immixtion normative d'une telle intensité semble difficilement concevable. Néanmoins, de manière plus détournée, elle n'en est pas moins effective au regard de la pratique internationale. Ainsi, alors que l'influence normative des partenaires techniques et financiers apparaît en principe limitée (I), elle est prégnante dans les faits (II).

I. Une influence normative des partenaires techniques et financiers en principe limitée

Du fait tant des principes régissant le droit international public (A) que de l'évolution des modalités de délivrance de l'aide internationale que les protagonistes du développement ont initiée (B), l'influence des partenaires extérieurs dans la production du droit des pays aidés est théoriquement limitée.

A. Une influence en principe limitée par le droit international public

Apanage de l'Etat, la souveraineté dans l'ordre international se définit négativement, selon Jean Combacau et Serge Sur, « comme la non-soumission à une autorité supérieure »[341]. Aussi, sur le fondement, en droit international public, de l'égalité souveraine entre les Etats, ni une instance supra-étatique, ni aucune autre entité étatique, ne peut opposer sa puissance à un Etat. Chacun étant souverain, les Etats sont, de manière corollaire, égaux et ainsi placés, en droit, dans une situation de parité, pour ce qui relève de l'exercice de leurs compétences tant personnelles que territoriales.

Relativement à ces dernières, selon la sentence arbitrale rendue par Max Huber en 1928[342], deux caractères fondamentaux leur sont rattachés, desquels découle l'interdiction de principe de l'immixtion normative des acteurs internationaux. Soulignant en effet dans cette sentence que « la souveraineté dans les relations entre Etats signifie l'indépendance » et que « l'indépendance relativement à une partie du globe est le droit d'y exercer à l'exclusion de tout autre Etat les fonctions étatiques », l'arbitre distingue clairement ces deux attributs que sont la plénitude du contenu de la souveraineté territoriale et l'exclusivité[343] de son exercice. De ce fait, juridiquement, aucun autre acteur international ne peut contraindre l'exercice des compétences souveraines d'un Etat.

Néanmoins, ce principe n'interdit nullement aux Etats de consentir souverainement des auto-limitations de leurs compétences. La caractéristique principale des normes

---

[341] COMBACAU, Jean ; SUR, Serge, *Droit international public*, 9ème éd., Montchrestien-Lextenso, Paris 2010, p. 236.

[342] Sentence arbitrale, 4 avril 1928, *Ile de Palmas*, Recueil des Sentences arbitrales, vol. II, pp. 829-871.

[343] « L'exclusivité caractérise donc *l'exercice* de la souveraineté territoriale : chaque Etat exerce, par l'unique intermédiaire de ses propres organes, les pouvoirs de législation, d'administration, de juridiction et de contrainte sur son territoire ». DAILLIER, Patrick ; FORTEAU, Mathias ; PELLET, Alain, *Droit international public*, 8ème éd., L.G.D.J, Paris 2009, p.532.

internationales étant leur consensualisme[344], elles ne lient, en ce sens, que « chacun des Etats qui se les sont rendues opposables, par des actes exprès ou par leur passivité, à tous ceux qui sont dans le même cas que lui »[345]. Ayant ainsi consenti à sa soumission à un ordre juridique interétatique, la conséquence en est que l'Etat, producteur primaire de son droit sur son territoire, ne peut souffrir de l'immixtion dans l'exercice de cette compétence d'aucun autre acteur international primaire ou dérivé, sauf s'il l'a souverainement accepté.

Parmi ces auto-limitations consenties par les Etats, l'adhésion à une organisation internationale, forme que revêt une partie des bailleurs de fonds, pourrait constituer un vecteur important d'immixtion normative. En effet, si les organisations internationales n'existent que par l'accord de leurs Etats membres et sont donc contraintes par leur traité constitutif, elles peuvent être dotées par leurs membres fondateurs de compétences hétéronormatives leur permettant d'imposer certaines normes[346]. Pour les organisations de portée universelle, une telle habilitation est cependant rare et, actuellement, en bénéficient principalement le Conseil de sécurité de l'O.N.U. et certaines institutions spécialisées des Nations Unies en raison de leur champ d'action plus restreint, car technique[347]. Les organisations régionales d'intégration, de par la nature même de leurs fonctions, possèdent quant à elle expressément une telle compétence normative externe. Le droit produit par ces organisations et ceux des Etats membres sont alors fortement imbriqués puisque ces derniers abandonnent le monopole de l'exercice de certaines de leurs fonctions à une entité supra-étatique. L'exemple type est évidemment ici celui de l'Union européenne. Pour les pays

---

[344] Sur la théorie volontariste du droit international, voir notamment ANZILOTTI, Dioniso, *Cours de droit international*, réédition, L.G.D.J, Paris 1999, 534 p. et TRIEPEL, Heinrich, « Les rapports entre le droit interne et le droit international », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1923, vol. 1, pp. 77-121.

[345] COMBACAU, Jean ; SUR, Serge, *Droit international public*, 9ème éd., Montchrestien-Lextenso, Paris 2010, p. 25.

[346] A la différence des compétences autonormatives des organisations internationales leur permettant d'adopter les actes nécessaires à leur gestion interne, les compétences hétéronormatives permettent de mettre des obligations à la charge d'un sujet de droit différent de celui qui émet l'acte. Voir sur cette théorie : DAILLIER, Patrick ; FORTEAU, Mathias ; PELLET, Alain, *Droit international public*, 8ème éd., L.G.D.J, Paris 2009, pp. 406-413.

[347] Il en va ainsi de l'Organisation Mondiale de la Santé, de l'Organisation Météorologique Mondiale et de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale. Voir à ce propos COMBACAU, Jean ; SUR, Serge, *Droit international public*, 9ème éd., Montchrestien-Lextenso, Paris 2010, p. 106.

d'Afrique subsaharienne, l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (O.H.A.D.A.), par le biais de son Conseil des ministres, peut quant à elle adopter des actes uniformes, « actes pris pour l'adoption des règles communes »[348]. D'après le traité constitutif de l'O.H.A.D.A., ces actes uniformes sont ainsi « directement applicables et obligatoires dans les Etats Parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure »[349]. Néanmoins, relativement à notre problématique, seules les entreprises bénéficient de ce droit de l'O.H.A.D.A. et non les personnes physiques.

Les possibilités d'incursions directes de partenaires extérieurs dans la production du droit des Etats apparaissent en conséquence limitées en ce qu'elles sont toujours originellement souverainement consenties. Toutefois, dans le cadre de la coopération internationale, il faut s'interroger sur la portée de ce consentement.

Alors qu'avec l'accession aux indépendances, les Etats africains aspiraient en effet à pouvoir négocier les accords de coopération en qualité de partenaires souverains sur leur territoire[350], la pratique s'avéra fort différente des principes proclamés ainsi que le révèlent plusieurs réflexions menées à partir de cette période sur la dichotomie pouvant caractériser la souveraineté des Etats et la coopération pour le développement[351]. En ce sens Maurice Flory relève par exemple une « opposition » entre la coopération pour le développement et la souveraineté des Etats aidés et insiste sur l'inégalité initiale de la coopération tant au niveau du programme de celle-ci que de son application[352]. Cette inégalité sera si vivement dénoncée

---

[348] Article 5 du Traité relatif à l'harmonisation en Afrique du droit des affaires du 17 octobre 1997.
[349] Article 10 du Traité relatif à l'harmonisation en Afrique du droit des affaires du 17 octobre 1997.
[350] Voir notamment FEUER Guy, CASSAN, Hervé, *Droit international du développement*, 2ème éd, Dalloz, Paris 1991, 607 p.
[351] Voir par exemple FLORY, Maurice, « Souveraineté des Etats et coopération pour le développement », in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1974, I, pp. 255-329 ; TOUSCOZ, Jean, « Souveraineté et coopération internationale culturelle, scientifique et technique », in BETTATI, Mario ; BOTTINI, Renaud de ; ISOART, Paul (et *al.*), *La souveraineté au XXème siècle*, coll. U, série « Relations et institutions internationales », Armand Colin, Paris 1971, pp. 201-220.
[352] FLORY, Maurice, « Souveraineté des Etats et coopération pour le développement », in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1974, I, pp. 276-302.

qu'elle donnera naissance à partir de cette période à la doctrine du néo-colonialisme ,aujourd'hui encore mobilisée[353].

Au delà d'un raisonnement strictement juridique, c'est alors la question de l'égale souveraineté des Etats qui devra être discutée dans la pratique des relations internationales[354]. Néanmoins, la recherche progressive d'une conciliation entre la coopération pour le développement et la souveraineté des Etats récipiendaires ne peut être niée[355], si bien que, depuis la fin des années 1990, un nouveau contexte se fait jour quant aux modalités de délivrance de l'aide au développement, évolution qui, soulignons-le, met déjà en perspective en elle-même le contexte déséquilibré qui y a poussé.

B. Une influence en principe limitée par l'évolution des modalités de délivrance de l'aide publique au développement

A partir de la fin des années 1990, les interrogations récurrentes de la communauté internationale sur l'efficience de l'aide au développement engendrent un mouvement croissant de responsabilisation tant des décideurs nationaux que des bailleurs de fonds internationaux, au point que certains auteurs évoquent à ce propos « l'émergence d'un nouveau paradigme de l'aide publique au développement au niveau international »[356]. Concrètement, à partir de 1999, des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (C.S.L.P.) sont adoptés dans les pays en développement, documents nationaux cadres qui sont appelés à servir de référence pour l'ensemble des politiques publiques à venir. Le Mali,

---

[353] Voir notamment l'une des analyses de référence sur ce thème proposée après les indépendances : ARDANT, Philippe, « Le néo-colonialisme : thème, mythe et réalité », in *Revue Française de Science Politique*, 1965, n°5, pp. 837-855.

[354] Cette discussion sera proposée dans le second paragraphe de cette section.

[355] FLORY, Maurice, « Souveraineté des Etats et coopération pour le développement », in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1974, I, pp. 303-329.

[356] BERGAMASCHI, Isaline ; DIABATE, Alassane ; PAUL, Elisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'"appropriation" et nouvelles modalités de l'aide au Mali », in *Afrique contemporaine*, 2007, n°223-224, vol. 3-4, p. 219.

choisi comme pays pilote par le Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E. dans le cadre du processus, s'est engagé pleinement dans celui-ci et a adopté son premier C.S.L.P. en 2002[357], puis son second en 2006[358]. Par ce biais, le Gouvernement malien aspire, ainsi qu'il le précise lui-même, à « renforcer le degré d'appropriation dans le processus de conception et de mise en œuvre des politiques publiques »[359].

A un niveau déclaratoire ensuite, ce nouveau paradigme trouve sa pleine expression dans le Consensus de Monterrey formulé à l'issue de la Conférence internationale sur le financement du développement tenue au Mexique du 18 au 22 mars 2002. Ce consensus incite en effet à l'établissement de partenariats efficaces entre les donateurs et les bénéficiaires, reposant « sur la reconnaissance du rôle des autorités nationales dans la conception et l'exécution des plans de développement »[360]. Plus loin, il invite dans le même sens les bailleurs de fonds à intensifier leurs efforts pour « utiliser les cadres de développement qui sont contrôlés et gérés par les pays en développement »[361]. Par ailleurs, le Consensus de Monterrey ouvre aussi la voie à une évolution sémantique avec l'apparition des thématiques du partenariat et de l'appropriation, qui seront reprises par la suite dans plusieurs grandes déclarations des responsables des institutions multilatérales et bilatérales de développement. Il en va ainsi notamment des déclarations de Rome[362] et de Paris[363], cette dernière prônant l'alignement de l'aide extérieure sur les procédures de l'Etat bénéficiaire.

Enfin, le recours croissant à l'appui budgétaire, sectoriel ou global, en dépassement de l'aide par projets, traduit pleinement dans la pratique cette nouvelle logique dans l'aide au

---

[357] *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté*, Document final préparé et adopté par le gouvernement du Mali le 29 mai 2002, Bamako, 93 p.
[358] *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. 2ème génération : 2007-2011. Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*, Document adopté par le Conseil des ministres le 7 novembre 2006, Bamako, 92 p.
[359] *Plan national d'action sur l'efficacité de l'aide au développement*, Bamako avril 2008, p. 3.
[360] ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement. Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002*, Editions des Nations Unies, New-York 2002, p. 10.
[361] *Idem*, p. 11.
[362] *Déclaration de Rome sur l'harmonisation*, Italie, Rome 25 février 2003, 8 p.
[363] *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, France, Paris 2 mars 2005, 14 p.

développement. En effet, le transit financier par les systèmes de gestion nationaux, inhérent à cette évolution des modalités de l'aide, contribue à l'appropriation des politiques de développement par l'implication des cadres locaux qu'elle provoque.

De ce fait, si l'opposition entre souveraineté des Etats aidés et coopération pour le développement mise en exergue par Maurice Flory s'atténue, elle perdure cependant. Dans la pratique, cette évolution des modalités de délivrance de l'aide au développement se caractérise par conséquent par sa grande timidité dans le cadre de relations internationales fortement déséquilibrées.

II. Une influence normative prégnante des partenaires techniques et financiers dans les faits

L'immixtion des partenaires extérieurs dans la production normative des Etats récipiendaires semble limitée. Néanmoins, la relation même de partenariat pour le développement qui est instaurée entre eux biaise grandement ce postulat théorique. Le modèle de l'Etat managérial consacré par les institutions financières internationales est en effet diffusé au travers de pratiques plurielles qui incitent au final à l'adoption de normes dans un sens déterminé (A). Bien plus, à une autre échelle, la production de ces normes nationales est manifestement orientée par les partenaires extérieurs du fait de la pratique politique quotidienne et de la nature des rapports qui se créent entre les dirigeants nationaux et eux, comme le cas du Mali le met en perspective (B).

A. Une influence diffuse au travers de pratiques plurielles

Si la réforme des modalités de l'aide au développement manifeste une prise de conscience fondamentale de l'ensemble des acteurs et se traduit dans la pratique par certaines avancées en termes de coordination et de communication, ses effets sont cependant largement en deçà des objectifs affichés. Cette situation est notamment inhérente

au fait que les instruments pensés afin de favoriser l'appropriation et la responsabilisation des pays bénéficiaires, que sont le C.S.L.P. et l'appui budgétaire, contiennent en eux-mêmes des limites à la réussite de ce processus. L'orientation de ce cadre stratégique par les partenaires extérieurs est en effet institutionnalisée à travers la présence d'un consortium de bailleurs de fonds dans sa commission d'élaboration. Certes, il est concevable de prétendre que ces derniers sont associés aux commissions d'élaboration des différents C.S.L.P. à titre consultatif et informatif en raison de leur rôle de financeurs des réformes, mais, ainsi que le souligne Marie-France Lange, la grande similitude des plans des différents pays africains laisse entrevoir une influence de portée majeure de la part des partenaires techniques et financiers, au point que cet auteur parle, aux vues de ces considérations, d' « extériorité des réformes mises en place »[364]. Lors des discussions pour l'élaboration des C.S.L.P., les bailleurs ne se privent pas, en effet, d'insister sur leurs objectifs prioritaires[365] même si ceux-ci ne recoupent pas ceux des dirigeants nationaux, et considèrent en conséquence leur élaboration « comme un exercice technique et non un projet politique »[366]. De ce fait, le caractère de document de référence du gouvernement des C.S.L.P., mis en avant originellement, se trouve largement amenuisé[367]. En outre, par l'association qu'ils réclament à l'élaboration du budget national sur le fondement de l'octroi d'un appui budgétaire, les partenaires techniques et financiers réduisent aussi la portée de cette évolution. Finalement, ce changement dans les modalités de l'aide au développement est susceptible de porter atteinte à la souveraineté budgétaire de l'Etat.

---

[364] LANGE, Marie-France, « Ecole et mondialisation. Vers un nouvel ordre scolaire ? », in *Cahiers d'études africaines*, 2003, n°169-170, p. 151.

[365] Sur cette difficulté de consensus sur les objectifs des différents acteurs du développement, voir MARTINS, Bertin, « Why Do Aid Agencies Exist ? », in *Development Policy Review*, 2005, 23(6), pp. 643-663, notamment, pp. 653-655.

[366] BERGAMASCHI, Isaline ; DIABATE, Alassane ; PAUL, Elisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'"appropriation" et nouvelles modalités de l'aide au Mali », in *Afrique contemporaine*, 2007, n°223-224, vol. 3-4, p. 246.

[367] Isaline Bergamaschi, Alassane Diabate et Elisabeth Paul écrivent à ce propos : « Les bailleurs de fonds eux aussi, soucieux de faire entrer leur action en cours ou à venir dans le nouveau cadre de référence unique, ont tendance à encourager le gouvernement à faire figurer l'ensemble de leurs domaines d'intervention dans le C.S.L.P. ». *Idem*, p. 226.

Aussi, à la vue de l'ensemble de ces considérations, pouvons-nous alors souscrire au bilan dressé par Isaline Bergamaschi, Alassane Diabate et Elisabeth Paul dans leur étude sur la portée de l'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide au Mali. Selon ces auteurs, « le recours aux nouvelles modalités de l'aide par certains bailleurs ne semble pas en soi constituer un levier suffisant pour entraîner l'appropriation des politiques publiques de développement, la prise en charge de la gestion de l'aide par le gouvernement et un rééquilibrage du rapport de forces entre les acteurs publics nationaux et les bailleurs au Mali »[368].

Par ailleurs, alors que leurs compétences normatives externes sont restreintes, les organisations internationales, notamment de coopération, disposent d'autres compétences afin d'exercer les fonctions pour lesquelles elles ont été constituées et qui vont aussi finalement influencer la production du droit : les compétences « paranormatives »[369]. Pierre-Marie Dupuy identifie notamment parmi elles les « standards de références, nomenclatures, lignes directrices, législations types, codes divers, mis à la disposition des Etats à titre purement indicatif, soit par voie de résolutions, soit même simplement par publications directes émanant du secrétariat des organisations »[370].

Les organisations internationales disposent donc de différents outils juridiques qui leur permettent d'agir effectivement sur la scène internationale. Même si ces actes ne bénéficient pas de la force obligatoire des actes réglementaires ou quasi-législatifs et ne peuvent donc pas influer directement sur le système juridique des destinataires, ils en orientent incontestablement le contenu. Cette situation résulte du fait que, ainsi que le souligne Pierre-Marie Dupuy, ils sont dotés « en pratique d'une grande importance pour l'harmonisation progressive des comportements, et surtout, des législations nationales des Etats membres

---

[368] *Ibidem*, p. 239.
[369] Selon la qualification opérée par Pierre-Marie Dupuy. DUPUY, Pierre-Marie, *Droit international public*, 7ème éd., coll. Précis, Dalloz, Paris 2004, p. 193.
[370] DUPUY, Pierre-Marie ; KERBRAT, Yann, *Droit international public*, 10ème éd., coll. Précis, Dalloz, Paris 2010, p. 217.

dans les domaines techniques les plus variés »[371]. Situés entre l'acte politique et l'acte juridique, tous ces actes relèvent de la *soft law* et ne sont donc pas dotés d'une valeur contraignante. Toutefois, dans un mouvement de globalisation du droit, leur effet sur les systèmes juridiques des Etats aidés est considérable, ainsi qu'il le sera démontré *infra* à partir de l'analyse concrète du droit positif malien.

Les actes paranormatifs orientent en conséquence la production des normes des Etats destinataires du fait de l'harmonisation des systèmes juridiques qu'ils entraînent. Ils peuvent ainsi devenir des actes pré-normatifs dans le sens où ils constituent des actes préparatoires à l'adoption d'un acte juridique international[372], ou qu'ils susciteront l'adoption d'une norme nationale reprenant leurs prescriptions, acquérant alors un caractère obligatoire par transposition dans l'ordre interne. La portée de ces standards internationaux ainsi élaborés est d'autant plus forte que leur diffusion est assurée par le fait de la pratique de la conditionnalité imposée par les bailleurs de fonds pour l'octroi de leur aide.

Les partenaires techniques et financiers multilatéraux s'immiscent aussi dans les choix normatifs des pays aidés par le biais de l'exercice de leurs compétences opératoires ou opérationnelles. Celles-ci apparaissent fondamentales pour l'exercice de leur action, tout particulièrement pour les organisations chargées de fonctions de coopération. Définies négativement par Pierre-Marie Dupuy en ce qu'elles « regroupent la plupart des pouvoirs d'action des institutions internationales autres que l'édiction des normes »[373], elles consistent en diverses aides, matérielles, économiques, financières, administratives, institutionnelles, voire militaires, que les organisations apportent aux Etats récipiendaires. Ainsi, par l'établissement de leurs programmes de développement et de leurs conditions de financement, les organisations internationales, dans un contexte croissant de recours à la

---

[371] *Idem*, p. 217.

[372] Voir en ce sens DEHAUSSY, Jacques, « Actes unilatéraux et action normative des organisations internationales », in *JurisClasseur Droit international*, vol. 1, Fasc. 14, à jour du 28 septembre 2005, actualisé par ASCENSIO, Hervé, p. 3.

[373] DUPUY, Pierre-Marie ; KERBRAT, Yann, *Droit international public*, 10ème éd., coll. Précis, Dalloz, Paris 2010, p. 217.

pratique de la conditionnalité politique, parviennent à imposer leurs vues aux pays aidés. Par ce biais des compétences opératoires, elles s'immiscent donc indirectement au cœur même des administrations publiques africaines. Outre les organisations internationales, c'est, de la même manière, par ce vecteur de la conditionnalité politique instituée par les conventions de financement que les partenaires bilatéraux parviennent aussi à orienter les politiques de réforme des Etats aidés.

Afin de caractériser concrètement cette influence, l'étude du cas du Mali apparaît alors particulièrement éclairante. En effet, à partir de l'étude de la naissance et de la mise en œuvre du Programme de Développement Institutionnel, il est possible de mesurer combien, dans ce pays, la réforme administrative, et, partant, l'encadrement juridique des relations entre l'administration et les administrés, sont soumis à l'influence des bailleurs de fonds occidentaux et, en conséquence, aussi commandés par leurs intérêts.

B. Une influence manifeste à travers l'exemple des partenariats extérieurs du Mali

Que ce soit lors des négociations ou lors de la délivrance de l'aide, et que cette aide prenne la forme d'une assistance technique et/ou financière, les bailleurs de fonds sont susceptibles d'intervenir au cours du processus de modernisation de l'administration dans son ensemble. En ce sens, l'étude du cas du Mali met en évidence que les partenaires techniques influencent au final le processus de production du droit en intervenant tant au moment de la définition des programmes politiques de développement (1), que dans leur mise en œuvre (2), et cela d'autant plus dans une situation d'interdépendance où leur concours est finalement sollicité par les autorités nationales (3), en dehors même de considérations financières.

1. Une influence dans la définition des programmes politiques

L'influence politique des bailleurs de fonds dans la définition des programmes de développement nationaux, si elle est peu perceptible, n'en est pas moins effective. C'est ici lors du processus de négociation qu'elle est la plus prégnante, ainsi que le met en exergue au Mali l'historique de l'adoption du Programme de Développement Institutionnel. Son adoption figure bien la lutte d'influence entre une vision étrangère et une vision nationale. En effet, dès la transition démocratique et la tenue de la Conférence nationale, la volonté politique nationale en faveur de la décentralisation se fait largement jour au Mali. Or, alors que son « opérationnalisation » tarde, la Banque Mondiale s'empare de l'initiative d'un programme plus général de développement institutionnel et marque de son empreinte l'approche de cette problématique. Ce programme est alors largement ciblé sur les ressources humaines avec, comme objectif, la réduction des effectifs. Le volet « justice » est pour sa part réduit à la justice économique et un axe est enfin consacré au réaménagement des finances publiques. Contrairement à la volonté politique nationale, la décentralisation ne constitue, en conséquence, aucunement le fil directeur de la réforme institutionnelle telle que pensée par la Banque Mondiale.

Alors que de son côté, le gouvernement malien créait une Mission de Décentralisation conformément à son objectif prioritaire, mobilisait des bailleurs de fonds autour de lui, et acquérait ainsi les moyens d'argumenter, sa vision se heurtait donc irrémédiablement à celle de la Banque Mondiale quant à l'éventualité d'un élargissement à une problématique institutionnelle globale. Malgré le rattachement de la Mission à la Primature puis à la Présidence de la République, ainsi que l'élargissement de ses missions aux réformes institutionnelles[374], les rencontres entre la mission de la Banque Mondiale sur le P.D.I. et la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles s'avéraient alors improductives, si bien qu'à chaque fois que la Mission pensait pouvoir avancer face à la

[374] La Mission de Décentralisation devient alors la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles.

Banque Mondiale, elle reculait finalement[375]. Le premier Programme de Développement Institutionnel fut finalement abandonné, la Mission n'ayant pas pu imposer sa vision de la réforme des institutions publiques à la Banque mondiale[376].

Après les années 2000, la disparition de la Mission une fois ses objectifs réalisés et la prise en charge du développement institutionnel par un Commissariat créé à ce titre[377] n'inversa pas complètement la tendance. En effet, si un fort volontarisme anima le Commissaire au développement institutionnel lors de l'élaboration de la nouvelle version du P.D.I., sa propre vision nationale ne parvint pas à s'imposer entièrement. Le P.D.I., tel qu'il est en vigueur aujourd'hui, fut en effet élaboré sur la base de rapports de consultants extérieurs commandités par les bailleurs intéressés par un premier rapport présenté par le C.D.I. La coopération française et la Banque mondiale s'étant retirées par la suite, c'est finalement la Commission européenne qui cette fois-ci va pousser son adoption et orienter son contenu dans le sens de la promotion de sa propre vision de l'Etat et du développement. En effet, ainsi que nous l'a exposé le gestionnaire de programmes chargé de la gouvernance et de la réforme de l'Etat pour la délégation de la Commission européenne au Mali, celle-ci a, alors, marqué son intérêt pour l'élaboration d'un Programme de Développement Institutionnel en raison de sa volonté de soutenir la décentralisation en dépassant les blocages inhérents à la déconcentration. Son but était donc de veiller à inclure une forte composante sur cette thématique dans le P.D.I. et de pouvoir ainsi financer immédiatement certains aspects matériels sous la légitimité de ce programme national[378]. On ne peut cependant occulter le

---

[375] Cette lutte d'influence a été bien mise en perspective lors de nos entretiens par Josette Habas, assistante technique auprès du Commissariat au Développement Institutionnel pour l'Union européenne et qui était à cette période assistante auprès de la Mission malienne.

[376] Il faut évidemment relever en parallèle que la Mission, en tenant ses propres objectifs nationaux pour prioritaires, a pu lutter contre l'emprise de la Banque Mondiale. Cependant, elle n'a pas pu mener ensuite son projet à terme, faute de financements. En ce sens, le document d'orientation du développement institutionnel au Mali reprenant l'historique de la naissance du P.D.I. souligne que ce premier projet « n'a pas pu être mis en œuvre faute de financement, la Banque Mondiale qui a financé la phase préparatoire ne s'étant pas engagée dans le financement ». COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Document d'orientation du développement institutionnel au Mali*, Bamako 2002, p. 8.

[377] Ordonnance n°01-022/P-RM du 20 mars 2001 portant création du Commissariat au Développement Institutionnel.

[378] Cette logique poursuivie par la Commission européenne est particulièrement visible dans les Dispositions techniques et administratives d'exécution (D.T.A.) pour la mise en œuvre du Programme

fait que, s'il a été appuyé dans le sens souhaité par les partenaires techniques et financiers, le P.D.I. au Mali constitue un réel programme national, porté notamment par le Commissaire au Développement Institutionnel Ousmane Sidibé. Néanmoins, la mise en œuvre de ce programme ambitieux suppose une forte implication des partenaires extérieurs, dont l'influence se fait alors encore plus forte.

2. Une influence dans la mise en œuvre des programmes

En tant qu'elle est l'un des principaux bailleurs de fonds du Mali[379], et spécialement le partenaire prépondérant par rapport à la composante 6 du P.D.I. intitulée « communication et relations avec les usagers », une attention particulière doit être portée à l'influence de la Commission européenne. Or, au niveau de la mise en œuvre de ce Programme de Développement Institutionnel, son influence est aussi tangible. Celle-ci se manifeste notamment à travers l'adoption du programme principal de financement du P.D.I., le Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (P.A.R.A.D.), dont la convention de financement a été signée le 14 mars 2006[380].

Dans ses modalités, le P.A.R.A.D. procède pour l'essentiel à travers un appui budgétaire sectoriel qui a pour particularité d'être décaissé par tranches annuelles, quatre fixes et trois

---

d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation, notamment à travers cette phrase : « Cette relation consubstantielle entre décentralisation et déconcentration doit devenir l'axe institutionnel majeur de l'ensemble des politiques publiques au Mali ». COMMISSION EUROPEENNE, *Dispositions techniques et administratives d'exécution (D.T.A.)*, Projet P.A.R.A.D., République du Mali, numéro d'identification MLI/004/05, Bamako 2006, p. 3.

[379] En ce sens notamment, le C.D.I. souligne, dans l'état de mise en œuvre du P.D.I., que les crédits pour la mise en œuvre de ce programme « proviennent du budget spécial d'investissement (B.S.I.), de l'appui budgétaire de l'Union Européenne, des appuis financiers du Canada et du Royaume des Pays-Bas ». COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de Développement Institutionnel. Etat de mise en œuvre 2009*, Bamako 2010, p. 41.

[380] Convention de financement n°9420/MLI. Soulignons que le P.A.R.A.D. est devenu en 2009, le P.A.R.A.D.D.E.R., acronyme pour Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Economique Régional, afin d'ajouter cette dernière composante. Une nouvelle convention de financement n°ML/FED/2009/21683 a ainsi été signée entre la Commission européenne et le gouvernement du Mali.

variables[381], si les conditionnalités imposées par la Commission ont été respectées. En outre, leur montant est subordonné à la mise en œuvre de deux outils de modulation : « l'additionnalité »[382] et « le système des indicateurs de performance »[383]. Ces indicateurs font l'objet d'objectifs chiffrés, du pourcentage de réalisation desquels dépend le versement total, partiel, ou nul, des fonds annuels correspondants.

Les montants des tranches variables sont donc modulés en fonction de douze indicateurs de performance. Certes, leur formulation va en principe dans le sens de leur appropriation par la partie malienne puisque ces indicateurs ont été négociés pendant plusieurs mois entre l'ensemble des parties prenantes, que leur définition est la résultante d'une logique d'échanges réels entre l'expert de la Commission européenne et le Commissariat au développement institutionnel malien et qu'ils sont enfin issus des différents documents stratégiques locaux encadrant le processus de réforme institutionnelle[384].

Cependant, en elle-même, la présence de ces indicateurs conditionne par définition la mise en œuvre des politiques institutionnelles nationales par la détermination des objectifs à

---

[381] L'appui budgétaire sectoriel s'exécute par virements au compte du Trésor Public à la B.C.E.A.O. Par ailleurs, le montant des tranches décroît chaque année et le rapport entre le montant de la tranche fixe et celui de la tranche variable s'inverse progressivement. Ainsi que l'exposent les dispositions techniques et administratives d'exécution, « en début de programme, l'accent sera mis sur la notion de prévisibilité des finances publiques (TF 60%, TV 40%) ; en fin de programme, la performance sera privilégiée (TF : 40%, TV 60%) ».

[382] L'additionnalité implique que « si l'engagement budgétaire effectif du gouvernement diminue par rapport aux engagements pris, la Commission européenne diminue proportionnellement ses propres apports ». COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Le P.A.R.A.D.. Un instrument de mise en œuvre du PDI*, Bamako mai 2007, p. 11.

[383] Il faut noter ici que le décaissement de certaines tranches fixes est lui aussi conditionné spécifiquement par des indicateurs dits « de déclenchement » portant sur des accomplissements situés au cours de la période de référence précédente. Du point de vue de la Commission européenne, ces mesures sont considérées comme « déterminantes pour la mise en œuvre de la politique de décentralisation et de réforme des administrations de l'Etat ». Voir l'annexe aux dispositions techniques et administratives pour la mise en œuvre du P.A.R.A.D. relative aux « modalités de mise en œuvre de l'appui budgétaire » : COMMISSION EUROPEENNE, *Dispositions techniques et administratives d'exécution (D.T.A.)*, Projet P.A.R.A.D., Annexe 1, République du Mali, numéro d'identification MLI/004/05, Bamako 2006, p. 4.

[384] Soulignons toutefois que cette dernière garantie de nationalisation des indicateurs de performance est discutable au regard des remarques formulées ci-dessus au sujet de l'influence des bailleurs de fonds dans la définition des programmes de développement.

atteindre qu'elle induit. Elle pervertit même la mise en œuvre des politiques nationales à un double niveau. En premier lieu en effet, dans le but d'obtenir la totalité des fonds soumis à la réalisation de ces indicateurs, les décideurs politico-administratifs pourront notamment orienter leur action vers des secteurs ou des territoires déjà avancés et aux statistiques en conséquence favorables. En second lieu, l'engagement contractuel pour la réalisation de ces indicateurs contraint la partie nationale dans la définition des objectifs, au point même de ne pas pouvoir les réajuster au regard des réalisations pratiques dans une logique d'efficience. A la suite d'une réunion du Comité de pilotage sur le P.A.R.A.D., le Commissaire au Développement Institutionnel signalait en ce sens à son partenaire européen que : « c'est la caractéristique même du recours aux indicateurs, le bailleur ne regarde plus la manière mais le résultat et les performances. C'est l'effet pervers des indicateurs. Si en cours de route on change les priorités dans un but d'efficience, ce n'est pas pris en compte »[385]. Mettant bien en évidence la logique institutionnelle du bailleur de fonds, le représentant de la Délégation européenne répondit à ces récriminations exprimées par la partie nationale que : « le P.A.R.A.D. est un contrat donc même si pour de bonnes raisons, 99% des 100% sont atteints, il a été signé et vous n'aurez pas la totalité de la tranche variable pour l'année n+1 en conséquence. Il faut être prudent et ne pas prévoir de reconduire la totalité des sommes lors de l'élaboration du budget. Même s'il existe des possibilité de négociations dans le contrat du P.A.R.A.D., elles sont limitées et la C.O.N.F.E.D. ne peut supporter qu'un seul et unique avenant »[386]. La mise en œuvre des politiques est donc susceptible d'être biaisée par le fait de ces indicateurs et ce système de décaissement par tranches permet à la Commission européenne de guider la mise en œuvre des politiques de réforme institutionnelle[387].

De surcroît, outre l'orientation dans l'exécution des politiques induite par la simple adoption de ces indicateurs - même négociés -, l'analyse des procédés internes concernant

---

[385] Propos du Commissaire au Développement Ousmane Sidibé recueillis le 27 juin 2007, lors de la session du comité de pilotage du P.A.R.A.D. tenue au Commissariat au Développement Institutionnel.

[386] Propos de Monsieur Didier, représentant de la délégation de la Commission européenne recueillis le 27 juin 2007, lors de la session du comité de pilotage du P.A.R.A.D. tenue au Commissariat au Développement Institutionnel.

[387] Il faut toutefois souligner que ce système permet d'atténuer le manque de prévisibilité des actions des bailleurs de fonds qui leur est reproché par les Etats récipiendaires.

leur formulation par la Commission européenne montre une influence bien plus forte de cette institution. Comme il nous l'a été exposé lors de nos entretiens, l'objectif était alors de parvenir à orienter les politiques nationales en fonction des intérêts stratégiques de la Commission européenne. Parmi les indicateurs maliens, « les plus européens » furent donc retenus et, parallèlement, c'est l'administrateur de la Commission européenne qui rajouta certains indicateurs à la négociation en fonction de sa connaissance du dossier et des attentes européennes. Si le processus d'adoption des indicateurs était donc ouvert à la discussion, celui de leur proposition était ainsi beaucoup plus restreint, ce qui marque par conséquent la puissance d'impulsion de la Commission européenne. La fin de l'échange entre le Commissaire au Développement Institutionnel et le représentant de la Délégation européenne lors de l'une des sessions du Comité de pilotage du P.A.R.A.D. illustre bien cette situation. Aux propos de Monsieur Sidibé selon lesquels : « c'est un problème de négociation et de signature, c'est pratiquement imposé. C'était une volonté d'un consultant d'introduire le nombre d'émission des rôles comme indicateur. », Monsieur Didier répond : « oui, mais ça a été signé et pour notre siège, ça signifie qu'il y a une volonté politique et nous ne pouvons pas revenir sur ces indicateurs »[388]. Au final, quant à la mise en œuvre du P.D.I., les indicateurs du P.A.R.A.D. ne sont pas en complète harmonie avec son plan opérationnel[389], ce qui oblige donc les autorités maliennes à délaisser certaines priorités nationales pour suivre la logique de développement privilégiée par la vision européenne.

Tant dans la définition que dans la mise en œuvre des politiques institutionnelles, il faut aussi souligner une limite importante au libre choix des décideurs que constitue la divergence des temporalités entre les impératifs des partenaires techniques et financiers et

---

[388] Propos recueillis le 27 juin 2007, lors de la session du comité de pilotage du P.A.R.A.D. tenue au Commissariat au Développement Institutionnel.

[389] Alors que, rappelons le, le P.A.R.A.D. est l'un des programmes principaux de financement du P.D.I.. Ce regret a été exprimé par l'assistante technique en mission au C.D.I. pour la Commission européenne. Elle nous indiquait par exemple lors d'un entretien que : « Je serais d'accord pour dire que les indicateurs vont permettre de responsabiliser le gouvernement et d'aller dans le bon sens mais je n'adhère pas à ce raisonnement dans le sens où les indicateurs ne sont pas calqués sur les P.O. et P.D.I. ». Entretien avec Josette Habas, Bamako, Mali, 10 juillet 2006. Il faut relever aussi que l'extension du P.A.R.A.D. en P.A.R.A.D.D.E.R. participe de la même logique, dans le sens où ce nouveau programme, qui finance le P.D.I., a été ainsi reformulé par la Commission européenne afin d'inviter les autorités maliennes à concentrer leurs actions sur la thématique du développement régional.

les évènements nationaux. De ce fait, en cas d'échéance élective par exemple, les gouvernants se voient souvent contraints par les engagements de leurs prédécesseurs et peuvent ainsi difficilement imposer leur propre vision stratégique du développement[390].

En plus de l'aide financière, les partenaires extérieurs apportent aussi une assistance technique aux Etats en développement, qui se traduit concrètement par un soutien apporté dans la mise en œuvre des politiques en commanditant une expertise internationale. Collaborant au jour le jour avec les services nationaux chargés de l'exécution des programmes de développement, ces experts internationaux sont censés jouer vis-à-vis d'eux un rôle d'accompagnement, dans l'objectif général d'un renforcement des capacités du pays aidé. Cependant, du fait d'un manque de cadres qualifiés et de la logique financière des partenaires extérieurs sous-tendant leur recrutement, la mission d'assistance technique évolue souvent en mission de contrôle, voire de substitution des capacités nationales.

Dans cette logique, au titre du neuvième Fonds Européen pour le Développement (F.E.D.), le Commissariat au Développement Institutionnel a bénéficié d'un projet d'assistance technique pour la mise en œuvre du P.D.I. jusqu'en décembre 2010 dans le cadre de son partenariat avec la Commission européenne. Alors qu'un nouveau projet était programmé au titre du dixième F.E.D., la mission de l'assistant technique prévue dans ce cadre ne pouvait cependant pas commencer à la fin de celle de son prédécesseur et un projet intermédiaire, visant *in fine* au recrutement d'un expert international pour assurer cette transition, fut mis en place pour l'année 2011. Les termes de référence élaborés pour ce faire sont éloquents quant à la place jouée par les experts internationaux dans le cadre de la mise en œuvre du P.D.I., particulièrement en ce qui concerne « l'opérationnalisation » de sa sixième composante pour laquelle cette procédure de recrutement d'un prestataire extérieur a été lancée.

---

[390] Cette divergence peut par ailleurs se retourner contre le bailleur de fonds s'il a contracté avec un décideur animé d'un profond volontarisme et que son successeur se désintéresse quant à lui du projet.

Ainsi, d'après la formulation de ces termes de référence, une telle vacance dans l'assistance technique par l'absence de succession des deux projets « entraînera pour le Commissariat au Développement Institutionnel une rupture qui peut s'avérer extrêmement préjudiciable, au vu des activités entreprises dans le cadre de l'assistance technique en 2010 et qui doivent se poursuivre en 2011 »[391]. Or, toujours selon ces termes de référence, « une rupture d'un semestre, voire plus, dans la mise en œuvre de ces activités démobiliserait l'ensemble des acteurs engagés : les cadres du C.D.I. mais plus encore les partenaires extérieurs – représentants de la société civile, les points focaux du P.D.I. dans les Ministères et les Cellules d'Appui à la Déconcentration et à la Décentralisation, et les administrations-pilote engagées auprès du C.D.I dans la mise en œuvre de la Stratégie d'Accès à l'Information dans les Services administratifs »[392], c'est pourquoi « il est proposé de recourir à la mise en place d'un projet intermédiaire d'assistance technique, sous forme de contrat-cadre, couvrant la majeure partie de l'année 2011 »[393].

Comme l'illustre l'exemple du Mali, les partenaires extérieurs influencent donc amplement le processus de réforme des Etats en développement, par le biais tant de l'aide financière que de l'aide technique. Bien plus, malgré les évolutions que les modalités de délivrance de ces aides ont connu et la place grandissante accordée à la négociation au cours de l'élaboration comme de la mise en œuvre des programmes de développement, leur portée est très limitée dans la pratique. Au-delà de la nature des relations établies entre le partenaire extérieur et le pays récipiendaire, il faut ici bien mettre en évidence que cette situation résulte aussi de l'organisation hiérarchisée des bailleurs de fonds, mise en évidence, quant au lien entre la Délégation de la Commission européenne au Mali et le siège à Bruxelles, à travers la signature des conventions de financement et de l'inscription des projets d'assistance technique dans le cadre des différents F.E.D. En ce sens, Isaline

---

[391] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Termes de référence. Consolidation du soutien du Commissariat au Développement Institutionnel à la déconcentration administrative et à la modernisation des services publics*, Bamako 2011, p. 3.
[392] *Idem*, p. 3.
[393] *Ibidem*, p. 4.

Bergamaschi, étudiant les modèles et les limites de l'appropriation des politiques d'aide au Mali, conclut son analyse avec le sentiment que « les agents publics restent frustrés par la nature du dialogue politique instauré. Ils soulignent l'asymétrie du pouvoir, l'impatience et l'intransigeance du bailleur, et les multiples conditionnalités. En dépit des efforts des bailleurs en faveur de la coordination de l'aide et l'accroissement de l'appropriation, les pouvoirs décisionnaires sont hautement centralisés au siège pour la plupart des délégations, ce qui signifie que les objectifs du bailleur prévalent sur les demandes des récipiendaires. Les agents publics sentent que "les délégations à Bamako sont de simples bureaux de poste" et qu'il y a peu de possibilités d'instaurer un dialogue au niveau du pays. »[394]. Cependant, et malgré un déséquilibre certain, les relations instaurée entre les partenaires techniques et financiers et les Etats aidés ne doivent pas être caractérisées comme des rapports d'imposition. C'est bien une logique d'interdépendance qui prévaut.

3. Une influence par la sollicitation du concours politique des partenaires par les dirigeants nationaux

Au-delà de strictes considérations financières créant inévitablement une situation de dépendance des Etats aidés, la relation établie entre ces derniers et les partenaires extérieurs peut s'entendre comme un rapport d'interdépendance selon des considérations plus politiques. En effet, au-delà du fait que sans Etat bénéficiaire de l'aide, point n'est besoin de donateur, les dirigeants nationaux maliens en charge de la réforme de l'Etat sollicitent, dans la pratique politique quotidienne, le concours de leurs partenaires extérieurs afin de pouvoir imposer des décisions sur le plan interne.

---

[394] Dans le texte : « civil servants remain frustrated by the nature of the policy dialogue that has developed. They underline the power asymmetry, donor impatience and intransigence, and multiple conditionnalities. Despite donors efforts at aid coordination and at increasing ownership, decision-making powers are highly centralized within headquarters in most donor agencies, which means that donor views prevail over recipient demands. Civil servants feel that "donor agencies in Bamako are mere post offices" and that there is not much to get from dialogue at the country level. ». BERGAMASCHI, Isaline, « Mali : Patterns and Limits of Donor-Driven Ownership », in WHITFIELD, Lindsay (éd.), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford 2008, p. 232.

La vie politique malienne actuelle se caractérise en effet par un faible leadership, sous l'effet essentiellement du système de consensus mis en place sous les deux mandats présidentiels exercés par Amadou Toumani Touré. Une fois élu en 2002, Amadou Toumani Touré, Général qui avait pris la tête du Comité de transition pour le Salut du peuple et mené le Mali à opérer sa transition démocratique, décide d'associer dans une coalition à la fois « les principaux partis politiques (9), les éléments les plus influents de la société civile et les principaux membres d'une Association réunissant ses principaux soutiens »[395]. Ce système d'organisation étant bien accueilli, notamment par le peuple après une période politique trouble[396], il a été confirmé par la suite dans les gouvernements successifs et de nouveau après la réélection d'Amadou Toumani Touré en 2007. Cependant, un tel consensus annihile au final l'opposition politique et restreint ainsi tout débat, toute possibilité de critiques et de propositions alternatives. Bien plus, plutôt qu'un engagement solide des décideurs nationaux derrière leurs leaders, la vie politique malienne se caractérise en conséquence par la recherche d'accords ralliant le plus grand nombre et risquant de ne mobiliser, finalement, personne. Si, dans les discours officiels, certains objectifs politiques porteurs sont mis en avant, leur concrétisation se heurte alors à un manque de volontarisme à l'échelon de l'exécution[397].

Or, la réalisation d'un Programme de Développement Institutionnel suppose nécessairement, compte tenu de l'ampleur du projet, la participation active de l'ensemble des départements ministériels, surtout quand son financement global est lié à la bonne réalisation d'indicateurs sectoriels. C'est pourquoi, dans un tel contexte, le Commissariat au Développement Institutionnel « demande aux partenaires techniques et financiers

---

[395] CHAUZAL, Grégory, *Le consensus politique au Mali*, mémoire de fin de Master « Politique et développement en Afrique et dans les pays du Sud », Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, Bordeaux 2005, p. 2.

[396] La réélection d'Alpha Oumar Konaré en 1997 eut lieu « sur fond de marasmes économique et politique » comme le souligne Grégory Chauzal. *Idem*, p. 2.

[397] Voir notamment à ce propos l'analyse proposée par Isaline Bergamaschi sur les conséquences de cette organisation politique pour l'appropriation des programmes de réforme : BERGAMASCHI, Isaline, « Mali : Patterns and Limits of Donor-Driven Ownership », in WHITFIELD, Lindsay (éd.), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford 2008, pp. 319-321.

d'introduire certains points »[398] dans les documents d'« opérationnalisation » de la réforme, afin de pouvoir contraindre à l'action certains hauts responsables. Par conséquent, dans le même temps où la sollicitation du concours des partenaires extérieurs par les dirigeants nationaux accroît par définition leur influence, elle constitue aussi un mode décisionnel à part entière au niveau interne. Il est ainsi possible à partir de l'étude du Mali, de « nuancer », avec Bruno Palier et Yves Surel, la notion de « pressions exogènes », dans le sens où « leur impact dépend largement de la capacité des acteurs à s'en saisir et les utiliser comme des ressources pour l'action », ce qui conduit en conséquence à considérer les « relations d'interdépendance [qui se créent] entre les différents niveaux de gouvernement »[399].

Relativement aux relations entre l'administration et les administrés, ce cadre dans lequel est enserré le droit administratif et la logique de gouvernance multi-niveaux qu'il engendre se traduisent concrètement par l'adoption par les autorités étatiques de normes favorables aux administrés, mais sans pour autant procéder aux adaptations nécessaires par rapport aux situations qu'elles sont appelées à régir.

---

[398] Propos du Commissaire Adjoint au Développement Institutionnel, Monsieur Abdoul Aziz Aguissa recueillis lors d'un entretien à Bamako, le 2 mars 2010.

[399] PALIER, Bruno ; SUREL, Yves (et *al.*), *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris 2010, p. 401.

Titre 2. La normativisation sans autonomisation des relations entre l'administration et les administres

L'intérêt porté, au sein du droit administratif, aux règles visant expressément à améliorer les relations entre l'administration et les administrés met en évidence toute la difficulté gouvernant l'adoption par l'Etat malien de normes favorables aux citoyens, mais dont la forme et les principes de fond ne sont pas uniquement guidés par des logiques internes. En effet, si la volonté de proposer un tel cadre juridique ne peut pas être niée au Mali, le droit tel qu'il est produit apparaît en décalage avec les besoins exprimés par les administrés ainsi qu'avec les moyens disponibles pour sa mise en œuvre.

Aussi, afin de démontrer, par l'exégèse des textes et des jurisprudences, la réalité du conditionnement et des conditionnalités relativement au droit administratif, mais sans omettre pour autant de souligner l'exemplarité malienne à adopter un corpus de normes juridiques susceptible d'améliorer les relations entre l'administration et les administrés, une démarche progressive est-elle proposée.

Ce n'est donc qu'après avoir exposé les règles régissant ces relations et mis ainsi en évidence la volonté des autorités maliennes de proposer un cadre juridique complet (chapitre 1), qu'il sera procédé à son analyse critique par le biais de la démonstration de l'influence occidentale qui caractérise ces normes (chapitre 2).

Chapitre 1. Une volonté affichée d'encadrement juridique des relations entre l'administration et les administrés au Mali

Ainsi qu'il l'a été esquissé lors de la présentation historique dans l'introduction, pendant trente ans après l'indépendance, le Mali connut deux régimes politiques de parti unique durant lesquels les libertés individuelles ont été niées. Les nombreuses revendications du peuple malien amènent en 1991 à la tenue d'une Conférence nationale chargée de préparer le retour à la démocratie[400]. Elle constituera le terreau de l'adoption d'une nouvelle Constitution l'année suivante, instaurant la Troisième République et affirmant le multipartisme ainsi que la démocratie.

La démocratisation de la vie publique entraîne un mouvement réformateur d'envergure dont l'administration constitue le thème central. Ainsi, du 16 au 19 mars 1992, se tiennent notamment les « Journées d'études sur l'innovation et la simplification des Procédures et Formalités Administratives », à la suite desquelles est instituée une Commission de modernisation de l'administration conformément aux recommandations alors adoptées.

Ce processus trouve un nouveau souffle dans la réélection, en 1997, d'Alpha Oumar Konaré pour son second mandat à la présidence de la République malienne dont l'objectif est d'assurer la consolidation démocratique du pays. Ce nouveau mandat présidentiel se conjugue alors symboliquement avec l'adoption le 19 janvier 1998 d'une grande loi « régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics »[401], complétée par l'adoption du décret d'application le 30 décembre 2003[402], dont les dispositions concourent nettement à l'ouverture de l'administration aux administrés (section 1). Dans le

---

[400] Du 29 juillet au 12 août 1991.

[401] Loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.

[402] Décret n°03-580/P-RM du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics. Soulignons dès à présent que nous reviendrons dans la deuxième partie sur le délai d'adoption du décret d'application de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998.

même temps où elles consacrent de nouveaux droits pour les administrés, les autorités maliennes facilitent aussi, de manière complémentaire, le règlement des litiges pouvant survenir avec l'administration (section 2), à la fois en en diversifiant les modes non juridictionnels et en œuvrant à leur garantir l'exercice d'un recours contentieux.

Section 1. L'ouverture de l'administration aux administrés

Comme l'article 1er de la loi n°98-012 le précise, l'adoption de cette loi vise à « fixe[r] les règles générales régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics ». Cet objectif de soumission de l'administration au droit dans ses relations avec les usagers se traduit par une conception juridique large des personnes et services assujettis à cette loi et à son décret d'application.

Au sens de la loi, le terme « administration » doit tout d'abord être compris très largement, ni le rattachement ni le mode de gestion du service important. Sont ainsi soumis à cette loi selon son article 3, « les services de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics », mais aussi plus largement « les organismes exerçant une mission de service public ». Bien plus, le décret n°03-580 du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics, précise dans son article 2 que « sont visés par les dispositions du présent décret les services publics qui relèvent de l'une des catégories suivantes : les services de l'administration centrale ; les services régionaux et sub-régionaux ; les services rattachés ; les services extérieurs ; les services personnalisés ; les services des collectivités décentralisées et d'une manière générale tout organisme exerçant une mission de service public en fournissant des prestations et services aux usagers ».

L'interprétation du champ d'application de la loi n°98-012 ne peut en conséquence souffrir d'aucune analyse restrictive : son décret d'application reprend, de manière exhaustive et

dans leur intégralité, toutes les catégories desquelles sont susceptibles de relever les services publics de la République du Mali aux termes de la loi n°94-009 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics[403]. Par ailleurs, le décret d'application précise expressément que doivent être entendus comme constituant des organismes exerçant une mission de service public, ceux qui « fourniss[e]nt des prestations et services aux usagers »[404]. Cela permet d'écarter toute interprétation visant à restreindre l'application des normes régissant les relations entre l'administration et les administrés uniquement aux organismes usant de prérogatives de puissance publique. Le silence du décret d'application à ce sujet, combiné à la définition large donnée aux organismes exerçant une mission de service public, abonde en ce sens.

En outre, la loi n°98-012 inclut aussi dans son champ d'application les services régaliens non soumis, en raison de leur spécificité, à la loi n°94-009 sur les services publics. Alors que l'article 2 de cette dernière loi exclut de son champ d'application « les cours et tribunaux, l'armée et les services de sécurité », l'article 2 de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics dispose pour sa part que ces dispositions s'appliquent à ces services et inclut aussi ceux des institutions constitutionnelles. Néanmoins, leur inclusion dans le champ d'application de la loi n°98-012 ne peut se faire que dans la mesure où les normes issues de ce texte « ne sont pas contraires aux règles spécifiques régissant leurs activités »[405], laissant ainsi une marge d'incertitude malgré leur soumission symbolique à ces dispositions.

Cette dernière nuance, légitime quant au fonctionnement particulier de ces services au regard de la mission qu'ils assurent, n'ôte cependant rien à la logique générale des rédacteurs de la loi de la voir s'appliquer à l'ensemble des administrations maliennes.

---

[403] Article 3 de la loi n°94-009 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics.
[404] Article 2 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.
[405] Article 2 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.

Quant aux droits et obligations contenus dans la loi n°98-012 et son décret d'application, deux maîtres mots caractérisent l'ouverture de l'administration malienne : l'accès (I) et l'information (II). Si dans les logiques qu'ils recouvrent, ces deux grands axes sont foncièrement interdépendants, il importe néanmoins d'identifier expressément ces deux logiques comme étant celles particulièrement privilégiées par les rédacteurs des textes régissant les relations entre l'administration et les usagers.

I. L'accès des administrés à l'administration

Relativement au droit régissant les relations entre l'administration et les usagers au Mali, l'accès se décline lui-même en deux composantes : l'accès aux services publics (A) et l'accès aux documents administratifs (B).

A. L'accès aux services publics

La première composante de l'accès à l'administration relève du droit des usagers à l'accès aux services publics. Ce droit, prescrit dès le deuxième chapitre de la loi n°98-012 intitulé « De l'accès des usagers aux services publics » doit être, d'après les termes de cette loi, « garanti »[406] par l'administration et « égal pour tous les usagers se trouvant dans la même situation juridique »[407].

Il importe ici de souligner que le décret d'application de la loi n°98-012 met un accent particulier sur le caractère d'égal accès aux services publics en ce qu'il modifie le titre de ce chapitre tel qu'il est formulé par la loi. Le chapitre II de la loi n°98-012 intitulé « De l'accès

[406] Article 5 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.
[407] *Idem*.

des usagers aux services publics » n'est ainsi pas repris tel quel dans le décret, qui lui, contient un chapitre II intitulé « De l'égalité des usagers devant le service public ».

Hormis un seul autre chapitre dont le titre a été reformulé dans le décret pour élargissement, les deuxièmes chapitres de la loi et du décret sont les seuls à avoir été remaniés entre 1998 et 2003. Cette précision de fond dans le décret de 2003 permet alors d'insister sur la logique juridique privilégiant la notion d'égalité entre les usagers dans l'accès à une administration réputée pour être discriminatoire car largement fondée sur des relations interpersonnelles dans son fonctionnement[408]. L'objectivisation est alors recherchée dans l'accès aux services publics afin de garantir cette égalité de droit et différents moyens sont suggérés à l'administration afin d'afficher publiquement cette égalité entre les usagers qui se présentent à elle[409]. Dans la même logique du souci de l'apparence de l'égalité envers les usagers, si l'article 7 du décret n°03-580 prévoit la possibilité d'y déroger « en fonction de l'âge ou d'un handicap »[410], cette dérogation n'est justifiée qu' « à titre exceptionnel »[411] et surtout à la condition que « l'agent public explique aux usagers présents les motifs de sa décision »[412].

A la clarté de la logique égalitaire devant guider l'action des agents de l'administration dans leurs relations avec l'administration, répond le flou de la portée du principe de l'accès des usagers aux services publics consacré par la loi n°98-012.

---

[408] Voir *infra*, partie 2, titre 1, chapitre 1.

[409] L'article 6 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics dispose que : « dans le respect de l'article ci-dessus, les services publics peuvent organiser l'accès des usagers à leurs prestations de façon à en assurer une plus grande efficacité par l'une des techniques ci-après: -le rang constitué à partir de l'ordre d'arrivée physique de l'usager ou de son représentant ; -la distribution de cartes ou tickets numérotés en fonction de l'ordre d'arrivée physique de l'usager ; -le rendez-vous à une heure précisée à l'avance ».

[410] Article 7 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics. Soulignons que ces critères sont tangibles, le handicap de l'usager devant de plus, le cas échéant, être « apparent » selon les termes du décret.

[411] *Idem*.

[412] *Ibidem*.

D'après cette loi en effet, la portée donnée à ce principe paraît simple en ce que deux qualificatifs le complètent. L'accès est ainsi prescrit comme devant être garanti et égal. Cependant, une lecture croisée des dispositions de la loi et de son décret d'application introduit des nuances quant à la portée de la consécration de ce principe.

En premier lieu, relativement au fait que l'accès au service public doive être « garanti », la combinaison de ce qualificatif avec les autres dispositions du décret permet de supposer l'exigence de cette garantie dans l'accès à proprement parler au service public, au sens « physique ». Chaque usager doit donc obligatoirement être accueilli et renseigné par les agents publics.

Quant à l'étendue de cette garantie dans l'accès aux services publics, l'intitulé du chapitre II du décret, tel que modifié par rapport aux prescriptions législatives, vient pour sa part préciser qu'elle doit être entendue dans une logique égalitaire[413]. De ce fait, les dispositions régissant le droit des relations entre l'administration et les administrés consacrent le droit pour les usagers d'un accès garanti et égal aux services publics mêmes.

En second lieu, l'introduction de considérations quant à la qualité de l'usager dans la loi comme dans le décret impose de ne pas s'arrêter à la première lecture de ces dispositions. En effet, afin de bénéficier d'un accès au service public « garanti et égal », les usagers doivent « se trouv[er] dans la même situation juridique »[414] au sens de la loi n°98-012 et « rempli[r] les mêmes conditions en vue de solliciter une prestation ou un service » selon le décret n°03-580. Ces précisions sur le statut de l'usager sont en réalité ici à relier exclusivement au deuxième qualificatif caractérisant l'accès aux services publics, soit au fait qu'il doit être « égal ». Or, si

---

[413] Rappelons que le Chapitre II de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics s'intitule « De l'accès des usagers aux services publics » et que le Chapitre II de son décret d'application a quant à lui pour titre « De l'égalité des usagers devant le service public ».

[414] Article 5 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.

l'égalité de l'accès aux services publics doit être appréciée par référence à la situation concrète de l'usager, il s'agit nécessairement encore d'un autre aspect du principe de l'accès aux services publics qui se trouve consacré ici, soit l'accès à la prestation ou au service.

Pour ce second aspect, l'égalité prime toujours, mais une égalité appréciée cette fois-ci non plus *in abstracto* comme pour l'accès garanti aux services publics, mais *in concreto*, en fonction de la situation particulière des usagers. Les pouvoirs normatifs maliens reprenant ici textuellement les formulations retenues par le Conseil d'Etat à propos de l'égalité devant les services publics[415], cette analyse se justifie alors notamment par référence aux principes généraux du droit dégagés par le juge administratif français à ce propos[416]. De surcroît, ce rapprochement semble d'autant plus logique que le juge administratif malien consacre lui même les dispositions de l'article 5 de la loi n°98-012 comme « principe général de droit »[417] par référence à son homologue français[418].

L'accès au service public est en conséquence consacré par le droit malien comme constituant un droit pour l'usager à l'accès au service même, dans un sens organique, mais aussi aux prestations qu'il délivre. De plus, l'accès dans tous ses aspects doit nécessairement être mis en œuvre dans une logique égalitaire par les agents publics, à peine pour eux de sanctions disciplinaires et/ou pénales[419] au motif de discrimination[420].

---

[415] Notamment Conseil d'Etat, Assemblée, 13 juillet 1962, Conseil national de l'Ordre des médecins, Recueil p. 479 et Conseil d'Etat, Section, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, Recueil p. 274.

[416] Pour les différents principes généraux du droit consacrés par le Conseil d'Etat français relativement à l'égalité des usagers devant le service public, voir LONG, Marceau ; WEIL, Prosper ; BRAIBANT, Guy (et *al.*), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, Paris, 2011, 18ème édition, sous Conseil d'Etat, Section, 9 mars 1951, Société des concerts du Conservatoire, pp. 415-421.

[417] Jugement du Tribunal administratif de Bamako n°59 du 15 avril 2005.

[418] Dans son jugement n°59 du 15 avril 2005, le Tribunal administratif de Bamako précise que :« attendu qu'il est également de principe général de droit que l'Administration a l'obligation de traiter sur un pied d'égalité tous ses usagers se trouvant dans la même situation juridique; que ce principe est repris par l'article 5 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'Administration et les usagers ».

[419] L'article 6 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 précise que : « sans préjudice des sanctions pénales prévues par la législation en vigueur, tout agent de l'Administration qui porte atteinte aux principes énoncés à l'article 5 ci-dessus s'expose à des sanctions disciplinaires », et l'article 8 du décret n°03-580 du 30

B. L'accès aux documents administratifs

Outre la garantie de l'accès aux services publics, la loi n°98-012 et son décret d'application consacrent plusieurs dispositions à la détermination des modalités d'accès aux documents administratifs. La lecture combinée des quatrièmes chapitres de ces deux textes permet d'identifier en ce sens la consécration en droit malien d'un droit et d'une liberté d'accès aux documents administratifs. Selon la formulation de ces textes, il importe de retenir cette double valeur juridique comme constituant une volonté expresse des pouvoirs normatifs maliens. En effet, si l'article 15 de la loi n°98-012 prescrit « la liberté d'accès aux documents administratifs »[421], l'article 16 du décret n°03-580 dispose quant à lui de « l'exercice du droit et de la liberté d'accès aux documents administratifs »[422].

Il est possible d'envisager que cette formulation atypique résulte d'une double logique: l'inspiration du droit français et la volonté de donner une portée utile à ces prescriptions. Le premier axe de cette hypothèse se vérifie par référence à la terminologie employée dans la loi française n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. En effet, l'article 1er de cette dernière consacre dans sa version initiale, « la liberté

---

décembre 2003 que: « toute violation des principes susvisés par un agent public l'expose à des sanctions disciplinaires nonobstant d'éventuelles sanctions pénales prévues par la législation en vigueur ».

[420] D'après l'article 5 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 selon lequel : « aucune discrimination en la matière ne peut être fondée sur l'origine sociale, la race, le sexe, la langue, la religion ou l'opinion politique ou philosophique », complété par l'article 5 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003 précisant que : « toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique ou philosophique de l'usager est interdite ». Soulignons que le décret introduit en 2003 l'interdiction de toute discrimination en raison de « la couleur » et que la formulation du décret apparaît moins ambiguë quant à la possibilité d'accepter une discrimination non fondée sur les critères énoncés et derrière laquelle auraient pu se ranger les agents afin de justifier une éventuelle discrimination.

[421] Avant d'énumérer la liste des documents ne pouvant pas être communiqués librement, l'article 15 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 précise : « la liberté d'accès aux documents administratifs ne s'étend pas aux documents dont la consultation ou la communication peut porter atteinte […] ».

[422] Article 16 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003 : « l'exercice du droit et de la liberté d'accès aux documents administratifs reconnu aux usagers ou aux tiers par le présent décret exclut pour les bénéficiaires toute possibilité de reproduction, de diffusion ou d'utilisation à des fins commerciales des documents communiqués ».

d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif »[423], les termes « de caractère non nominatif » ayant ensuite été supprimés par l'article 7 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations[424]. Alors que la loi consacre textuellement une « liberté », la terminologie de « droit d'accès » est cependant usitée par la doctrine[425], jusqu'à susciter une « hésitation […] quant au statut de la garantie en cause »[426]. Ce « doute »[427] évoqué par Franck Moderne, se retrouve alors dans la formulation des dispositions maliennes sur le droit d'accès.

La deuxième partie de l'hypothèse suggérant une double logique comme fondement de la rédaction de la loi n°98-012 et de son décret d'application, permet de mettre en évidence la volonté des pouvoirs normatifs maliens, en sus des incertitudes terminologiques ci-dessus évoquées, de consacrer à la fois l'accès comme une liberté publique et comme un droit. La

---

[423] Article 1er de la loi publiée au Journal officiel français sous le n°78-753, en date du 17 juillet 1978 et portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal : « le droit des administrés à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif ».

[424] Article 7 de la loi publiée au Journal officiel français sous le n°2000-321, en date du 12 avril 2000 et relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « le titre Ier de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal est ainsi modifié : 1° Au premier alinéa de l'article 1er, les mots : "de caractère non nominatif sont supprimés" […] ».

[425] Guy Braibant, proposant une clarification, écrit à propos du droit d'accès et du droit à l'information : « les droits sont au nombre de deux. C'est d'une part, la possibilité, pour chacun, de connaître les informations qui ont été réunies sur son compte, les "données", pour employer une expression contemporaine liée à l'informatique; un auteur américain a employé à ce propos l'expression de "Habeas Data". C'est d'autre part, la possibilité, pour tous, de consulter les documents et les dossiers qui présentent un intérêt général. Le premier de ces droits constitue une liberté individuelle, qui se rattache aux droits de la personne, le second une liberté publique, qui appartient aux citoyens. Pour éviter toute confusion, je propose de réserver au premier l'expression de "*droit d'accès*", qui figure dans la loi du 6 janvier 1978 et qui est utilisée au plan international (right of access) et au second celle de "*droit à l'information*", que l'on trouve, à côté des termes "liberté d'accès", dans la loi du 17 juillet 1978 ("droit des administrés à l'information"). Ce sont là deux éléments d'un ensemble plus large: le "*droit de savoir*". ». BRAIBANT, Guy, « Droit d'accès et droit à l'information », in *Service public et libertés. Mélanges offerts au Professeur Robert-Edouard Charlier*, éd. de l'université et de l'enseignement moderne, Paris 1981, pp. 703-704.

[426] RAIMBAULT, Philippe, « L'accès aux documents administratifs consacré comme nouvelle garantie fondamentale ; note sous CE, 29 avril 2002, Ullmann », in *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 2002, n°9, vol. 58, pp. 691-694.

[427] MODERNE, Franck, « Conception et élaboration de la loi du 17 juillet 1978 », in I.F.S.A./C.A.D.A., *Transparence et secret. Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La documentation française, Paris 2003, p. 47.

consécration comme liberté publique apparaît alors essentielle dans l'approfondissement d'un Etat de droit, tandis que la consécration comme droit permet assurément d'œuvrer pour la compréhension et l'appropriation véritable par les administrés de ces nouvelles dispositions qui leur sont favorables dans leurs relations avec l'administration.

Cette logique revendicatrice, insufflée par la loi du fait de l'affirmation de ce droit en faveur des administrés, est d'ailleurs largement perceptible dans l'inquiétude des agents de l'administration au moment de la discussion du projet de loi, si bien que l'article 2 du projet initial disposait que : « les droits que tiennent les usagers par les présentes dispositions ne portent pas atteinte à ceux conférés par les textes en vigueur aux agents de l'Administration. »[428]. Après avoir été abandonné en 1998, cet article a pourtant été repris par les dispositions finales du décret n°03-580[429] du 30 décembre 2003, traduisant ainsi les appréhensions des agents publics induites par ces dispositions.

Ces inquiétudes des agents traduisent le fait que la reconnaissance de ce droit pour les administrés apparaît essentielle dans une logique nouvelle d'ouverture de l'administration et de transparence de son action[430]. Pour l'administration, la consécration de ce droit d'accès aux documents administratifs emporte en effet une obligation de communication de ces documents, qui joue même si aucun texte particulier ne la prescrit expressément[431]. Afin que

---

[428] KEITA, Ibrahim Boubacar, Premier Ministre, Dépôt du projet de loi devant l'Assemblée nationale n°96/70 régissant les relations entre l'Administration et les usagers des services publics, Secrétariat général du gouvernement, Bamako 21 novembre 1996, p. 3.

[429] Ainsi, selon l'article 32 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003 : « les droits que détiennent les usagers par les présentes dispositions ne portent pas atteinte à ceux conférés par les textes en vigueur aux agents de l'administration ».

[430] Evaluant le dispositif mis en place en France par la loi 1978, Jacques Chevallier écrit : « l'idée selon laquelle les administrés disposent d'un droit d'accès aux documents administratifs, sous réserve des exceptions prévues par la loi, modifie en profondeur le sens de la relation administrative, en plaçant l'administration sous le regard du public ». CHEVALLIER, Jacques, « Les pratiques administratives », in I.F.S.A./C.A.D.A., *Transparence et secret. Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs,* La documentation française, Paris 2003, p. 83.

[431] D'après l'article 13 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 : « sous réserve des exceptions prévues par la présente loi, les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande ».

l'exercice de ce droit soit aussi ouvert que possible, ses bénéficiaires sont ensuite entendus largement par le législateur comme correspondant à toutes les « personnes qui en font la demande »[432]. Sur le modèle français, le choix pour la terminologie de « personnes », plutôt que « citoyens » ou « administrés », permet d'octroyer ce droit tant aux citoyens, qu'aux étrangers, aux fonctionnaires et enfin aux personnes morales comme physiques et cela sans qu'un intérêt personnel à cette demande n'ait besoin d'être avancé.

Quant à son étendue enfin, le droit d'accès entraîne pour la personne qui demande la communication d'un document administratif, la faculté de le consulter sur place gratuitement ou de se faire délivrer une copie à ses frais[433]. L'article 14 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 prescrivant ces modalités, prévoit cependant une limite à cette possibilité de reproduction si jamais celle-ci risque de « nui[re] à la conservation du document ». Par ailleurs, une autre restriction à l'étendue du droit d'accès aux documents administratifs doit être soulignée dans l'hypothèse de la demande de communication d'un document nominatif comportant des informations de caractère médical. En effet, la consultation ne pourra alors s'effectuer que par l'intermédiaire d'un médecin, ni la loi ni son décret d'application ne précisant la latitude d'action du médecin ainsi sollicité, quant à savoir, notamment, s'il a l'obligation de satisfaire cette demande. Cette première restriction relative aux documents nominatifs n'est pas isolée et trois autres limites au droit d'accès, fonction de la nature du document concerné, sont posées par les dispositions maliennes.

La première de ces limites résulte de la volonté de protection de certains intérêts, qu'ils soient publics ou privés. De ce fait, la loi n°98-012 et son décret d'application précisent que plusieurs types de documents ne sont pas soumis à la libre communication en raison de leur

---

[432] Article 13 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998.

[433] Selon l'article 14 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 : « l'accès aux documents administratifs s'exerce par consultation gratuite sur place ou par délivrance de copies aux frais de la personne qui les sollicite à moins que la reproduction ne nuise à la conservation du document ».

contenu. Ces documents, limitativement énumérés[434], tombent en conséquence sous le fait de différentes mentions de protection s'échelonnant du « très secret-défense » à « diffusion restreinte »[435].

La deuxième limite a trait à certains documents particuliers, les documents nominatifs, dont la communicabilité est restreinte relativement à la personne qui formule la demande. En effet, d'après l'article 16 de la loi n°98-012[436] et l'article 14 de son décret d'application[437], l'administration ne peut communiquer aux personnes qui en font la demande que les documents nominatifs « les concernant »[438]. Ne manquons cependant pas de souligner que si ces dispositions restreignent la catégorie des bénéficiaires du droit d'accès aux documents nominatifs, elles permettent néanmoins de lever, pour les personnes directement concernées, le secret qui pourrait être opposé à leur demande de communication en raison de la nature des informations consignées dans le document et ci-dessus exposées.

---

[434] L'article 15 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 dispose que : « la liberté d'accès aux documents administratifs ne s'étend pas aux documents dont la consultation ou la communication peut porter atteinte: au secret des délibérations du Gouvernement ; au secret de la défense nationale ou de la politique extérieure ; à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique ; au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ; au secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux ; au secret en matière commerciale et industrielle ; à la recherche d'infractions fiscales et douanières ; ou d'une façon générale aux informations protégées par la loi » et, selon l'article 13 de son décret d'application : « Sont couvertes par le secret et marquées par le sceau confidentiel les informations relatives aux domaines suivants : la défense nationale ; la politique extérieure ; la sûreté de l'Etat et la sécurité publique ; les délibérations du Gouvernement ; les recherches d'infractions judiciaires et douanières ; les mesures d'instruction judiciaire sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ; les secrets de la vie privée, des affaires ; la protection de la propriété industrielle et commerciale ; les secrets relatifs à la monnaie et au crédit public ; les dossiers médicaux ; des dossiers individuels du personnel ».

[435] Voir l'article 15 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 et l'article 13 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003.

[436] Article 16 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 : « l'administration doit communiquer aux personnes qui les demandent les documents administratifs de caractère nominatif les concernant, sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle portant exclusivement sur des faits qui leur sont personnels, puissent leur être opposés. Toutefois, les informations de caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin de son choix ».

[437] Article 14 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003 : « nonobstant le secret qui couvre les informations énumérées à l'article 13 ci-dessus, l'Administration est tenue de communiquer aux usagers, sur demande, tous documents administratifs de caractère nominatif les concernant, sans que les motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle portant sur des faits personnels puissent leur être opposés ».

[438] D'après les articles 16 de la loi n°98-012 et 14 du décret n°03-580.

La troisième restriction est inhérente à la définition même de « document administratif ». Aussi, parmi les documents de caractère non nominatif, sont considérés comme documents administratifs au sens des dispositions en question : « tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, statistiques, directives, instructions ou circulaires qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives »[439]. Bien plus, le décret n°03-580 vient interdire expressément la communication de certains documents que sont « les notes techniques, les avis rédigés par les agents publics à la demande de leurs supérieurs ou pour expliquer des situations internes aux services publics »[440] et « les rapports de missions et comptes rendus de réunions et d'une manière générale les documents non encore devenus définitifs »[441]. L'ouverture de l'administration à ses usagers apparaît en conséquence parcellaire.

Toutefois, tout comme l'analyse retenue pour cette notion en droit français, cette interprétation restrictive des documents administratifs et donc des documents communicables, apparaît nécessaire pour ne pas décourager l'action administrative par un retour de balancier négatif de l'ouverture de l'administration. Dans le même sens d'une limitation légitime du droit d'accès, les restrictions à la communicabilité des documents administratifs, en raison de l'arbitrage à opérer entre différents intérêts, sont admises de manière analogue par les pays dotés d'un appareil normatif comparable[442]. Ces motifs de refus pour l'administration étant limitativement énumérés, ils apparaissent comme « fondés » pour Renaud Denoix de Saint-Marc puisqu'ils permettent de trouver un équilibre nécessaire à la vie administrative, entre la transparence et le secret, pour reprendre le titre du colloque organisé conjointement par l'Institut Français des Sciences Administratives (I.F.S.A.)

---

[439] Selon les prescriptions de l'article 12 de la loi n°98-012 et de l'article 11 du décret n°03-580.
[440] Article 12 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003.
[441] *Idem*.
[442] Voir notamment en ce sens LADEMANN, Constanze, *Etude de droit comparé sur l'accès aux documents administratifs*, étude interne à la C.A.D.A., Paris 2010, 12 p.

et la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (C.A.D.A.) française en 2003[443]. Concourant à la même logique, l'information est entendue comme le deuxième maître mot de la loi n°98-012 et de son décret d'application.

II. L'information des administrés

L'accès et l'information, s'ils se rejoignent nécessairement, doivent bien être identifiés comme deux logiques complémentaires plutôt qu'inclusives. En effet, selon la rédaction des normes maliennes, le droit d'accès aux documents administratifs nourrit originellement et classiquement l'information des administrés et, de surcroît, l'obligation d'information imposée à l'administration facilite également l'accès aux services par le public. L'information est ainsi pensée comme un vecteur d'accès aux services publics. Ceci est exprimé explicitement par l'article 20 de la loi n°98-012 disposant que « chaque administration assure en son sein l'accueil et l'information des usagers. Elle est tenue de communiquer à l'usager les informations correctes sur les procédures et formalités nécessaires à l'obtention des prestations qu'elle fournit. ». Le décret d'application explicite les modalités de mise en œuvre de cet article, démontrant ainsi la volonté gouvernementale d'insister avant toute chose sur un premier niveau d'information : celui de la compréhension de l'activité administrative de manière globale, au sens de celle de l'appareil administratif.

Dans son article 21, le décret n°03-580 vient ainsi poser l'obligation pour « toute administration publique et tout organisme exerçant une mission de service public […] de communiquer aux usagers les informations correctes leur permettant de s'orienter et d'accéder facilement aux différents bureaux, services et départements qui la composent ». Le deuxième alinéa de cet article précise en outre que « la diffusion des informations et renseignements peut se faire à l'aide de manuels, dépliants, publicité et tous autres moyens appropriés permettant une information large et correcte ». L'information devant être

[443] I.F.S.A./C.A.D.A., *Transparence et secret. Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La documentation française, Paris 2003, 334 p.

communiquée est donc considérée comme « large », ce qui vise à une appréhension globale de l'activité administrative et « correcte » afin que l'usager sollicitant l'administration à un moment particulier puisse mener à bien sa requête. L'administration a en ce sens l'obligation d'assurer « la diffusion des informations et renseignements »[444] par tous moyens appropriés, parmi lesquels le recours à des manuels, à des dépliants, à l'affichage ou encore à la publicité.

Outre la meilleure compréhension des missions poursuivies par l'administration, l'accompagnement physique de l'usager dans les services administratifs constitue de surcroît une préoccupation fondamentale du gouvernement malien. En effet, le décret n°03-580 détaille les mesures que chaque administration est tenue de mettre en place afin d'assurer l'organisation de l'accueil des usagers. La principale de ces mesures est constituée par la création d'un « bureau d'accueil et d'orientation du public »[445] chargé de « la réception et de l'orientation des usagers »[446]. Ces derniers sont d'ailleurs « tenus de s'adresser »[447] à ces bureaux afin de pouvoir accéder aux administrations. Dans les services, l'orientation des usagers devra ensuite être facilitée par la mise en place d'une signalisation adéquate à l'aide de flèches, de tableaux, ou encore de plaquettes indiquant le nom des différents agents. La restauration de l'image de l'administration et la familiarisation de l'administré avec les rouages de l'administration sont donc ici particulièrement encouragées.

Une meilleure connaissance des actes administratifs participe d'une logique identique. A partir de 1998, l'extension de leur publication est ainsi favorisée. En sus de celle des actes législatifs et réglementaires, doit alors être organisée la « publication régulière »[448] des « directives, instructions, circulaires et notes de service qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives »[449] ou celles dont les «

---

[444] Article 21 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003.
[445] Article 22 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003.
[446] *Idem*.
[447] Article 23 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003.
[448] Article 18 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.
[449] *Idem*.

finalités administratives [sont] de nature à intéresser les usagers du service public »[450], ainsi que l'ajoute l'article 18 décret n°03-580.

Le décret précise par ailleurs que le caractère « régulier » de la publication doit être entendu largement, comme « toute opération matérielle qui a pour objet de porter un texte à la connaissance de ceux qu'il oblige »[451]. Pour ce faire, outre les voies de la « publication officielle »[452], de « l'affichage »[453] et de la « notification »[454], est aussi encouragée par le gouvernement malien la « diffusion par voie orale »[455] et par « tout autre moyen d'information généralement admis dans le milieu concerné »[456]. Ces mesures, appréciables pour l'adéquation du droit administratif au contexte socio-culturel qu'elles favorisent, doivent cependant bien profiter aux administrés et ne doivent pas être prétexte à dédouaner l'administration de sa mission d'information. Enfin et toujours dans la logique d'une publicité plus étendue des actes administratifs, la loi n°98-012 consacre expressément le caractère obligatoire de la notification des décisions individuelles et de la publication des décisions non réglementaires à caractère collectif pour qu'elles puissent être opposables[457].

---

[450] Article 18 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.
[451] Article 19 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003.
[452] *Idem*.
[453] *Ibidem*.
[454] *Ibidem*. Soulignons ici que la définition de la « notification » en droit malien n'est apportée ni par la loi n°98-012, ni par son décret d'application. D'après les termes de l'article 19 du décret n°03-580, la notification constitue donc une mesure de « publication » et non de « publicité ». Cet article, combiné à l'article 20 du décret n°03-580 prescrivant que « toute décision prise par l'administration n'est opposable au tiers qui en fait l'objet que si elle a été préalablement portée à sa connaissance par voie de notification s'il s'agit d'une décision individuelle ou par voie de publication s'il s'agit d'un acte collectif dans les conditions édictées à l'article ci-dessus » apparaît donc très imprécis sur les modalités de publicité à accomplir en fonction de la nature des actes administratifs édictés. Alors que la notification semble n'être qu'une modalité d'une publication régulière pour certains actes, elle s'en distingue pourtant expressément en présence d'actes individuels.
[455] *Ibidem*.
[456] *Ibidem*.
[457] La détermination sans équivoque de la personne à qui ce type de décisions prises par l'administration est opposable est cependant difficile. En effet, l'article 20 du décret n°03-580 précise qu'une telle « décision prise par l'administration n'est opposable au tiers qui en fait l'objet que si [...] ».Or, la notion de « tiers qui en fait l'objet » apparaît très ambiguë juridiquement. L'interprétation des dispositions présentées dans ce paragraphe est donc malaisée.

L'obligation d'information de l'administration à l'égard des administrés est par ailleurs incitée dans une perspective plus précise, relevant d'une interaction particulière au cours d'une activité donnée. L'administration est à ce titre tenue d'informer les administrés sur ses actes et donc d'en justifier l'adoption, atténuant l'arbitraire habituellement associé à son action. Le chapitre III de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 prescrit ainsi l'obligation de motivation de certains actes administratifs par les services concernés.

Selon l'article 7 de cette loi, « les usagers des services publics ont le droit d'être informés des motifs des décisions administratives individuelles ou collectives défavorables qui les concernent ». Si la consécration de ce droit apparaît essentielle, son champ d'application est pourtant conçu de manière restrictive et interroge sa portée réelle. En ce sens, tant les bénéficiaires de ce droit, que les assujettis à cette obligation de motivation ne sont pas entendus selon la logique largement inclusive privilégiée pourtant par le reste des prescriptions normatives. Bien plus, les actes concernés sont réduits aux décisions administratives, celles-ci devant obligatoirement être de nature individuelle ou collective et défavorable.

En outre, parmi les actes défavorables, la portée de l'obligation de motiver est encore réduite par l'article 8 de la loi à certains actes parmi eux, que sont ceux qui « infligent une sanction ; refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ». Néanmoins, même si le décret d'application reprend cette énumération, il importe de souligner qu'il introduit une nuance, l'administration étant tenue de motiver « ses décisions individuelles ou collectives notamment lorsque celles-ci sont défavorables ». Par l'ajout de l'adverbe « notamment » en 2003, il est possible d'y voir l'encouragement du gouvernement envers son administration à justifier son action aussi largement que possible. Dans les modalités, la loi comme son décret d'application imposent à l'administration une motivation

écrite et complète, c'est-à-dire comportant « l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent les fondements de la décision »[458]. Enfin, certains tempéraments sont apportés à l'obligation de motiver dans les hypothèses de la contrariété pouvant résulter de la confrontation de cette obligation avec l'interdiction de divulgation ou de publication de faits couverts par le secret ou encore avec l'urgence. Dans ce dernier cas cependant, « l'intéressé » pourra « fai[re] la demande » des motifs de la décision dans un délai d'un mois, ainsi que le précise l'article 10 de la loi.

L'édiction de garanties procédurales non contentieuses favorables aux administrés assure aussi leur information dans l'hypothèse d'un litige. En ce sens, la loi n°98-012 et son décret d'application enjoignent à l'administration de donner suite, dans un délai maximum de trente jours et par écrit, à une demande d'un usager, qui doit être elle aussi formulée par écrit.

Ces dispositions devant être garanties dans leur application, la loi n°98-012 et son décret d'application prescrivent plusieurs modes de règlement des conflits si un litige entre l'administration et les administrés se fait jour.

Section 2. La facilitation du règlement des litiges des administrés avec l'administration

Dans les modes de règlement des conflits mis à la disposition des administrés, l'article 22 de la loi n°98-012 prévoit en premier lieu que l'usager peut contester une action ou une décision de l'administration par la voie de recours administratifs, qui peuvent être gracieux, ou encore hiérarchiques. Ces dispositions ont soulevé les questions des parlementaires lors

[458] Article 9 de la loi n°98-012 et article 9 du décret n°03-580.

du débat général ayant précédé l'adoption de la loi[459], si bien que son décret d'application est venu en préciser les définitions[460]. Celui-ci apparaît cependant lacunaire quant aux modalités de mise en œuvre de ces recours. Aucune précision n'est en effet apportée sur les délais dans lesquelles ils peuvent être intentés ou encore sur l'obligation d'information à communiquer aux administrés afin d'identifier l'interlocuteur pertinent, élément faisant défaut dans un contexte d'opacité de l'action administrative et de non identification des rôles et des responsabilités. Bien que prévus par les textes, ces recours ne sont en conséquence que rarement usités dans la pratique.

Néanmoins, les autorités maliennes se sont attachées à faciliter le règlement des litiges pouvant survenir entre les administrés et l'administration, en développant les deux autres voies de recours prévues par la loi n°98-012 : « le recours devant toute autre institution ou organe prévu à cet effet »[461] et le « recours juridictionnel »[462].

En conséquence, tant par la diversification des modes non juridictionnels de règlement des litiges (I), que par l'attention portée à garantir un recours contentieux (II), les autorités maliennes cherchent à faciliter l'expression des contestations des administrés contre l'action administrative.

---

[459] Le député Monsieur Golo a ainsi demandé des « éclaircissements » sur les voies de recours lors de la discussion de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics. Débat parlementaire général, 24 novembre 1997.

[460] Ces définitions sont précisées dans les articles 28 et 29 du décret n°03-580 du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.

[461] Article 22 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998.

[462] *Idem*.

I. La diversification des modes non juridictionnels de règlement des litiges

Outre les recours gracieux et hiérarchique, la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 prescrit, comme autre recours non juridictionnel, la possibilité pour les administrés de régler leurs litiges avec l'administration devant « toute autre institution ou organe prévu à cet effet »[463]. Deux autres dispositifs de revendication contre les agissements de l'administration ont de ce fait été instaurés : l'Espace d'Interpellation Démocratique (A) et le Médiateur de la République (B).

A. L'Espace d'Interpellation Démocratique

La mise en place de l'Espace d'Interpellation Démocratique (E.I.D.) en 1994 résulte d'une initiative du président Alpha Oumar Konaré, dans la dynamique des « évènements » de 1991[464] et de la montée des revendications en faveur de la protection des droits de l'homme au Mali. Après avoir fonctionné pendant deux ans, cet espace est institutionnalisé par le décret n°96–159/P-RM du 31 mai 1996[465], complété par son Règlement intérieur.

D'après le décret l'instituant, l'Espace d'Interpellation Démocratique est conçu comme un Forum ayant pour objet « d'informer les opinions publiques nationale et internationale sur l'état des droits de l'homme en République du Mali, de contribuer de manière active et

---

[463] Article 22 de la loi n°98-012.

[464] En mars 1991, le Mali a connu des journées sanglantes d'insurrection qualifiées de « Révolution » et dues à la répression armée de multiples manifestations pro-démocratiques. Pour un recueil de témoignages de ces évènements, voir CENTRE DJOLIBA-MEMORIAL MODIBO KEITA, *26 mars 1991-26 mars 1991, Xè anniversaire. Bâtissons la mémoire du Mali démocratique*, Imprim Color, Bamako 2002, 471 p.

[465] Décret n°96-159/P-RM du 31 mai 1996 portant institution de l'Espace d'Interpellation Démocratique, modifié par le décret n°09-323/P-RM du 26 juin 2009. Il faut souligner que lors de la réunion du Conseil des ministres du 19 octobre 2011, a été adopté un projet de décret portant modification du décret du 31 mai 1996. « En vue d'assurer l'efficacité du suivi des recommandations de l'E.I.D. », ce projet vise à « confier au Médiateur de la République la responsabilité de l'organisation de l'Espace d'Interpellation Démocratique et du suivi de la mise en œuvre de ses recommandations ». Communiqué du Secrétariat général du gouvernement relatif à la session du Conseil des ministres du 19 octobre 2011, site de la Primature du Mali.

pédagogique à la réalisation d'une culture démocratique nationale et d'impulser de façon significative la politique de promotion et de protection des droits et libertés des citoyens »[466]. Pour ce faire, ses initiateurs ont prôné l'ouverture relativement au champ des interpellations, puisque « toute personne qui l'estime nécessaire peut interpeller le gouvernement par écrit sur les actes de celui-ci qu'elle considère attentatoires aux droits humains »[467]. Tant la qualité du plaignant que celles des institutions contre les actions desquelles peuvent être formulées les doléances doivent ainsi être appréciées largement : l'ensemble des citoyens maliens, seuls ou représentés par une association, peut interpeller tant les membres du gouvernement, que les responsables administratifs, y compris des collectivités territoriales, du pouvoir judiciaire et des ordres professionnels[468].

Instrument unique au monde originellement protecteur des Droits de l'Homme, l'E.I.D. n'en intéresse pas moins particulièrement les relations entre l'administration et les administrés au regard de la nature des interpellations formulées (1) et constitue de ce fait un instrument non contentieux de résolution des conflits entre les administrés et l'administration au Mali (2).

1. L'E.I.D., un instrument intéressant directement les relations entre l'administration et les administrés

L'analyse de la nature des interpellations des citoyens aux gouvernants formulées à partir de la quatrième édition du 10 décembre 1997[469] et jusqu'à la quinzième session tenue en 2010, fait apparaître combien la proportion des demandes visant les droits de l'homme de manière

---

[466] Article 2 du décret n°96-159 du 31 mai 1996.
[467] Article 5 du Règlement intérieur de l'E.I.D.
[468] Voir le rapport établi à ce propos par MONETTE, Pierre-Yves, *La protection et la promotion des droits de l'homme. Les institutions et instruments nationaux : les organes non juridictionnels (atelier III)*, XXVIIIème congrès de l'I.D.E.F., « Justice et Droits de l'homme », Palais du Luxembourg, 6-8 mars 2003, s.éd., Paris 2003, pp. 10-11.
[469] Avant cette date, aucun rapport écrit n'est disponible. Rappelons ici que l'E.I.D. n'a formellement été institué que par le décret du 31 mai 1996.

générale est résiduelle[470] alors que l'administration constitue la source première des revendications formulées par les Maliens au cours de ce forum. Pour les citoyens, la protection de leurs droits et libertés fondamentaux suppose donc en tout premier lieu l'amélioration de leurs relations avec l'administration.

Dans l'esquisse d'une typologie de ces interpellations, il faut tout d'abord relever que, outre la proportion des demandes générales sus évoquées, la grande majorité des demandes ont trait à l'attente expresse de l'adoption d'un certain comportement par l'administration. Il est encore possible de distinguer parmi les interpellations, celles formulées par les Maliens en raison de litiges constitués et celles formulées en dehors de tout conflit avec l'administration. Ici, les interventions appellent alors à l'action de l'administration dans deux domaines : faire régner l'ordre et aider au règlement d'un litige entre particuliers.

Dans leur majorité, les interpellations impliquent expressément l'administration dans ses relations avec les administrés en raison d'un litige. Trois domaines concentrant les doléances des administrés peuvent être identifiés : la régularisation des situations financières et/ou administratives, le foncier, ainsi que la justice. Le bien fondé de cette typologie se retrouve par ailleurs dans l'observation des ministères concernés prioritairement par les doléances des administrés puisque dans le trio de tête, se trouvent le Ministère de la justice, le Ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales et le Ministère de l'Education[471].

Outre l'identification des principaux dysfonctionnements de l'administration que permet la classification des récriminations des citoyens maliens, leur étude révèle par ailleurs les reproches majeurs adressés à l'administration : la lenteur et le manque d'égalité dans le

---

[470] Ces demandes visent pour l'essentiel à demander la concentration de l'action du gouvernement en faveur du développement de certains territoires, de catégories de personnes ou de secteurs.

[471] Le Ministère de l'Education est particulièrement visé par des demandes générales d'éclaircissements sur la situation de l'enseignement supérieur au Mali et par la régularisation des situations des étudiants boursiers.

traitement des demandes, l'absence de communication, la nécessité de sensibilisation au sens du service public des agents de l'administration, l'accès aux services publics, ainsi que l'inanité des services administratifs. Alors que la régularisation des situations concerne particulièrement la première catégorie de doléances, le foncier et la justice stigmatisent l'ensemble des autres réclamations.

Outil essentiel d'observation de la vie administrative, l'E.I.D. institué au Mali constitue ainsi pour ses citoyens une véritable tribune d'énonciation, si ce n'est de dénonciation, des manquements de l'administration envers les administrés. Le déroulement de cet Espace lui permet de surcroît de s'inscrire comme un véritable instrument non contentieux de résolution des conflits entre les administrés et l'administration.

2. L'E.I.D., un instrument non contentieux de résolution des conflits entre les administrés et l'administration

D'après l'article 6 de son règlement intérieur, l'Espace d'Interpellation Démocratique regroupe plusieurs organes, dont un secrétariat, une Commission Nationale d'Organisation[472] qui jouera ensuite, dans des phases plus avancées du déroulement de l'E.I.D., le rôle de Commission Nationale de Dépouillement des interpellations[473] puis de Commission Nationale de Suivi des recommandations du Jury d'Honneur et des

---

[472] La Commission Nationale d'Organisation est présidée par un conseiller technique du Ministre de la Justice et réunit un représentant de chaque département ministériel ainsi que les représentants des organisations de défense des droits humains. Voir DIAKITE Fatoumata N'DIAYE, *L'Espace d'Interpellation Démocratique (E.I.D.) : une nouvelle forme de dialogue entre les gouvernants et les populations*, Contribution de Mme DIAKITE Fatoumata N'DIAYE, médiateur de la République du Mali, Présidente de l'Association des Ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (A.O.M.F.) au 27ème Congrès de l'Institut International des Sciences Administratives (I.I.S.A.) : panel francophonie, Institute of Administrative Development, Abu Dhabi 11 juillet 2007, 10 p.

[473] Selon l'article 11 du Règlement intérieur de l'E.I.D. : « La Commission Nationale d'Organisation de l'E.I.D. s'érige en Commission Nationale de Dépouillement des Interpellations. Les travaux de cette Commission sont présidés par une représentant choisi parmi les associations de défense des droits de l'homme, membres de la Commission Nationale d'Organisation de l'E.I.D. ».

interpellations retenues[474] et enfin un Jury d'Honneur. Ce dernier est constitué pour chaque édition de neuf nouveaux membres, dont trois personnalités étrangères engagées dans la défense des droits de l'homme et de six personnalités nationales[475], chargées de formuler des recommandations générales à l'attention du gouvernement.

L'organisation de la session de l'E.I.D. tout entière est pensée dans le but de contraindre le gouvernement à considérer les doléances des citoyens et à veiller à la résorption des mauvais comportements de l'administration pointés au cours des interpellations. Chaque session comporte trois phases. La première phase, préparatoire, s'ouvre deux mois avant la tenue du forum. Elle correspond à l'ouverture de la procédure de dépôt des interpellations auprès de la Commission Nationale d'Organisation, ainsi qu'à la diffusion de cette information auprès du grand public. En outre, sur invitation directe du Ministre de la Justice, les organisations, les associations de défense des droits de l'homme, ainsi que les personnalités impliquées dans la défense des droits et libertés sont conviées à prendre part aux travaux de l'E.I.D[476]. La Commission Nationale de Dépouillement des Interpellations délibère alors sur les plaintes reçues et les classe en trois catégories : les interpellations retenues pour être lues le jour de l'E.I.D., les interpellations retenues pour suite à donner par les départements ministériels concernés avant l'édition suivante et les interpellations non retenues[477]. L'existence de la deuxième catégorie permet ainsi une prise en considération des demandes bien plus ouverte que ce que permet la seule tenue de l'E.I.D. chaque année. Par exemple, entre les quatrième et septième sessions pour lesquelles des chiffres sont disponibles[478], si la Commission a retenu au total 216 interpellations pour lecture lors de la tenue de l'E.I.D., elle en a aussi

---

[474] D'après l'article 17 du Règlement intérieur de l'E.I.D. : « Après la tenue de l'E.I.D., la Commission Nationale d'Organisation se transforme en Commission de suivi des recommandations et interpellations retenues ».

[475] La représentation était originellement inversée, soit cinq personnalités étrangères engagées dans la défense des droits de l'homme et quatre personnalités nationales. Cette modification de la composition du Jury d'Honneur a été opérée en 2004, à la suite de recommandations formulées en ce sens par les jurys d'honneur précédents.

[476] Ainsi que le précise l'article 21 du Règlement intérieur de l'E.I.D.

[477] Ainsi qu'il l'est précisé dans l'article 12 du Règlement intérieur de l'E.I.D.

[478] *Point des dispositions concrètes prises par les 4ème, 5ème, 6ème et 7ème éditions de l'Espace d'Interpellation Démocratique (E.I.D.) et les dossiers en cours d'exécution*, Bamako s.d., p. 17.

retenu 294 pour suite à donner[479]. Par ailleurs, à la suite de cette classification et peu avant l'ouverture de la session de l'E.I.D, la Commission d'Organisation est invitée à rendre ses conclusions générales au Jury d'Honneur quant aux résultats des interpellations.

La deuxième phase est constituée par la tenue de la session de l'E.I.D. proprement dite. Elle est présidée par le Jury d'Honneur et se tient à Bamako[480] le 10 décembre de chaque année, jour symbolique de l'anniversaire de l'adoption de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Elle se déroule publiquement et tous les membres du gouvernement, dont le Premier ministre, sont mobilisés. D'après les articles 23 à 28 du Règlement intérieur, après l'exécution de l'hymne de l'E.I.D.[481] et l'ouverture officielle des débats par le Premier Ministre, chaque session de l'E.I.D. débute par la présentation du bilan des réalisations des recommandations et des interpellations de la session précédente par le Ministre chargé de la Justice[482], obligeant ainsi à un retour par les ministères sur les actions menées l'année précédente. Les organisations ou les personnalités retenues sont ensuite invitées à présenter leur contribution par le président du Jury d'Honneur, qui donne plus tard la parole au président de la Commission de Dépouillement des Interpellations pour une présentation au public des résultats de la délibération réalisée en son sein[483] et enfin aux interpellateurs. Le président du Jury d'Honneur assure par ailleurs la police des débats[484], les interpellateurs retenus étant invités à présenter oralement leur question au gouvernement. Le gouvernement détermine alors l'ordre de réponse des différents ministres et en fonction de leurs interventions, le président du Jury d'Honneur peut admettre une réplique à l'interpellateur, sous la réserve qu'en dernier lieu, la parole revienne toujours aux membres

---

[479] Soulignons cependant dès à présent le faible nombre d'interpellations retenues au total malgré cette distinction opérée par la Commission.

[480] Depuis la modification du décret n°96-159/P-RM du 31 mai 1996 portant institution de l'Espace d'Interpellation Démocratique par le décret n°09-323/P-RM du 26 juin 2009, des sessions de l'E.I.D. peuvent être organisées en dehors de Bamako. Aucune session n'a cependant été organisée hors de la capitale depuis 2009.

[481] L'hymne est chanté en Bambara, Soninké, Bobo, Fulfuldé (vocable usité par les Peuls de l'Est, soit à partir du Mali), Tamasheq et Dogon.

[482] Le bilan des réalisations des recommandations et des interpellations de la session précédente peut aussi être présenté par le représentant du Ministre chargé de la Justice d'après l'article 25 du Règlement intérieur.

[483] D'après les dispositions de l'article 27 du Règlement intérieur de l'E.I.D.

[484] D'après les dispositions de l'article 28 du Règlement intérieur de l'E.I.D.

du gouvernement[485]. Ceux-ci sont donc, dans le cadre de l'E.I.D., invités à répondre directement aux interpellateurs devant l'ensemble de la Nation, s'exposant ainsi à l'opprobre publique. Aussi, les administrés trouvent-ils par ce biais une tribune d'expression porteuse du fait de cette exposition des responsables maliens.

De surcroît, la clôture des débats revient au président du Jury d'Honneur, qui se retire avec les huit autres jurés afin de délibérer sur l'ensemble des interpellations reçues et de formuler les recommandations à l'adresse du gouvernement qui seront lues, elles aussi, publiquement. Une allocution du Premier ministre clôt enfin la session et ce dernier peut alors prendre d'ores et déjà des engagements visant à la mise en œuvre des recommandations du Jury d'Honneur.

Outre les réponses que les membres du gouvernement formulent directement à la suite des interpellations, ils s'exposent donc aussi devant la Nation et la société internationale. Ils engagent en conséquence autant leur légitimité propre que la crédibilité de l'Etat. L'E.I.D. fournit ainsi autant de garanties en faveur des administrés dans leur amélioration des relations avec l'administration que d'échelons de responsabilisation.

De plus, postérieurement à la tenue du forum, une troisième et dernière phase, celle du suivi des recommandations et des interpellations retenues, est menée par la Commission Nationale d'Organisation muée en Commission de suivi. Siégeant au ministère de la Justice, cette Commission se réunit afin de vérifier l'état d'exécution des engagements auprès de chaque département ministériel, ce qui permettra par la suite au Ministre de la Justice d'informer le gouvernement par une communication de l'état d'avancement des travaux. Le Jury d'Honneur est enfin invité à Bamako pour une « évaluation à mi-parcours des réalisations des précédentes recommandations adressées au gouvernement »[486]. Cette

---

[485] *Idem*.
[486] Article 32 du Règlement intérieur de l'E.I.D.

rencontre lui permet de rapporter au gouvernement les insuffisances à corriger avant la prochaine édition de l'E.I.D. La Commission de suivi et le Jury d'Honneur jouent ainsi un rôle essentiel de conciliation entre les administrés et les responsables administratifs afin d'aider au règlement des conflits.

Cet Espace d'Interpellation Démocratique malien a fait preuve d'une relative continuité et s'est tenu tous les ans depuis 1994, mis à part deux années d'interruption : la première en 2002, consacrée à l'évaluation de la 8ème édition par le Jury d'Honneur ; la seconde en 2003, année au cours de laquelle a été produite une étude générale sur le fonctionnement de l'E.I.D. et son impact sur les populations[487], suivie de la tenue d'un Forum national de réflexion[488]. Loin de remettre en question sa pertinence, ces deux années sans session pour réflexion sur l'avenir de l'E.I.D. démontrent l'engagement du gouvernement en faveur de l'efficience de cet instrument.

Par ailleurs, du point de vue des citoyens, l'édition de 2004 a été celle de relance grâce à cette interruption et un surcroît de participation populaire a été enregistré, notamment du fait de la tournée de sensibilisation effectuée par les services de l'E.I.D. dans les capitales régionales. En ce sens, d'après les membres du jury dans la formulation de leurs recommandations en 2005, plusieurs contacts de leur part tant avec d'anciens interpellateurs qu'avec divers représentants de la société civile malienne les ont amenés à « toujours […] constater le grand intérêt des populations du Mali pour ce forum »[489].

---

[487] Cette étude a été réalisée par une équipe pluridisciplinaire de chercheurs de l'Institut des Sciences Humaines. Voir le rapport établi par OUEDRAOGO, Halidou, *Evaluation de l'Espace d'Interpellation Démocratique*, Ministère de l'Education Nationale, Institut des Sciences Humaines, Bamako septembre 2003, 26 p.

[488] Ce Forum national de réflexion sur l'E.I.D. a regroupé les membres de la Commission Nationale d'Organisation, les membres du Jury d'Honneur, les gouverneurs de région, les présidents des associations régionales, les représentants des institutions de la République, ceux de la société civile, ceux de la presse publique et privée au Palais des Congrès de Bamako les 8-9-10 décembre 2003. Le rapport final est mis à disposition en ligne: www.justicemali.org/www.justice mali.org/divers252.htm.

[489] *Recommandations du Jury d'Honneur de la 10ème édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique*, Bamako 2005, p. 6.

Mécanisme requis par les citoyens afin de formuler leurs récriminations à l'encontre de l'administration, pensé par ses initiateurs afin de proposer une réponse aux dysfonctionnements administratifs ainsi qu'une veille nationale et internationale sur le bon fonctionnement de ses services et enfin plébiscité après évaluation de son utilité, l'Espace d'Interpellation Démocratique constitue un instrument unique au monde mis à la disposition des administrés afin de régler leurs litiges avec l'administration de manière non contentieuse. Le Mali apparaît donc comme un Etat d'Afrique subsaharienne précurseur dans la protection des administrés, par le biais de cet Espace directement, mais aussi indirectement du fait des recommandations du Jury incitant à l'adoption de certaines règles en faveur des administrés, comme par exemple celles visant à l'institution[490], puis à l'installation[491], d'un Médiateur de la République.

B. Le médiateur de la République

Créée en Suède en 1809, l'institution du Justitieombudsman[492] a connu ensuite un destin varié tant du point de vue de sa dénomination, que de son statut et de ses pouvoirs[493]. Néanmoins, en ce qu'il constitue « le principal organe de règlement non juridictionnel des conflits administratifs »[494], ainsi que le qualifie Bénédicte Delaunay, sa vocation reste identique dans chaque Etat : être l'intercesseur des relations entre l'administration et les administrés et plus largement, constituer un mécanisme supplémentaire de protection des Droits de l'homme.

---

[490] L'institution d'un médiateur de la République est recommandé par le Jury d'Honneur de la session de l'E.I.D. tenue en 1996.

[491] Lors de la Vème session de l'E.I.D. en 1998, le Jury d'Honneur recommande « la nomination dans un bref délai du médiateur de la République et la mise à dispositif des locaux et des moyens nécessaires à son fonctionnement effectif ».

[492] Le terme « Justitueombudsman » peut se traduire littéralement par « médiateur pour la Justice ».

[493] Voir notamment à ce propos les réflexions proposées par ROBERT, Jacques, « L'origine et le développement de la médiation dans les institutions publiques », in *La Médiation : quel avenir ?*, Actes du colloque des 5 et 6 février 1998, Grand amphithéâtre de la Sorbonne, Le médiateur de la République, Paris 1998, pp. 33-47, notamment p. 34.

[494] DELAUNAY, Bénédicte, *Le médiateur de la République*, coll. Que sais-je ?, P.U.F., Paris 1999, p. 5.

A l'échelon mondial, les années 1950 sont identifiées par la doctrine comme la période d'essor de l'implantation de cette institution[495] mais c'est plus précisément à partir des années 1990 et du choix massif en faveur du régime démocratique que ce mouvement touche l'Afrique, notamment francophone.

Marc Aicardi de Saint-Paul explique ainsi les raisons de l'implantation plus tardive de cette autorité sur le continent africain : « parmi les plus récalcitrants à l'idée d'un Ombudsmanship figurent les pays d'Afrique. Ce refus de se soumettre à un quelconque contrôle de leur administration par un corps impartial peut s'expliquer partiellement par plusieurs facteurs : l'indépendance récemment acquise, les conditions de leur accession à la souveraineté internationale parfois dramatiques et surtout le tribalisme qui demeure sur le continent africain un des facteurs principaux de violation des Droits de l'Homme ou d'abus de pouvoir »[496]. Si le tribalisme n'est pas un facteur global de discrimination à considérer en tant que tel dans les relations entre l'administration et les administrés au Mali au regard de son histoire, il apparaît certain que le processus de consolidation des institutions post-indépendance n'apparaît pas comme le terreau le plus fertile pour l'installation d'une autorité chargée de contrôler ces mêmes institutions. Il en va tout autrement au début des années 1990 et de l'ouverture de l'ère des transitions démocratiques pour de nombreux Etats africains.

Dans ce contexte, l'instauration d'un mécanisme de protection des droits des administrés, dont l'implantation mondiale croît depuis la seconde moitié du XXème siècle, apparaît en effet comme un gage de démocratisation nécessaire sur la scène internationale. De surcroît, l'implantation de l'Ombudsman sur le continent africain obéit à une logique symbolique

---

[495] L'institution des Ombudsmans/médiateurs est initialement le fait « des pays à forte tradition démocratique et parlementaire où le contrôle juridictionnel de l'administration était insuffisant et dans des Etats faiblement peuplés » ainsi que le souligne Bénédicte Delaunay, cette institution se répand ensuite dans les pays membres du Commonwealth puis en Europe, et enfin sur l'ensemble des cinq continents. *Idem*, p. 7.

[496] AICARDI DE SAINT-PAUL, Marc, « L'Ombudsman au Bophusthatswana », in *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 1989, n°2, p. 220.

toute particulière au regard de deux aspects. En premier lieu, promouvoir une procédure non contentieuse et transactionnelle de règlement des différends permet par excellence de renouer avec la tradition africaine de la médiation par la palabre. En ce sens, le conseiller technique du médiateur de la République de Djibouti remarque très justement lors d'un séminaire international tenu dans le cadre de la francophonie en 2003 qu' « en rénovant la palabre africaine, la médiation institutionnelle vient recréer un lien, à ce titre des plus salutaires, non seulement entre l'administré et l'autorité, mais aussi entre le passé et le présent »[497]. En second lieu, l'instauration d'un Ombudsman permet aux autorités de prouver aux populations leur volonté de prendre le contre-pied des logiques administratives perpétuées depuis la colonisation, tant évidemment par les missions qui lui sont confiées que par les caractéristiques intrinsèques de fonctionnement de cette institution. Sur ce point en effet, et ainsi que le présente le site Internet du médiateur du Mali, son rôle se caractérise par trois aspects essentiels contrevenant aux pratiques administratives tant décriées par les administrés : « la simplicité du mode de saisine, la gratuité et la rapidité du processus »[498]. Aussi, dans sa logique conceptuelle, l'Ombudsman apparaît-il comme une autorité intégrée dans le contexte social africain et proposant, au moins théoriquement, un organe de règlement des litiges administratifs mobilisable par les administrés car ne reproduisant pas les pratiques administratives sur lesquelles il attire justement l'attention des décideurs.

Dans les pays d'Afrique de l'Ouest colonisés par la France, le Sénégal fut le premier à se doter d'un « médiateur de la République », appellation francophone de l'institution de l'Ombudsman, par une loi de 1991[499]. Il sera suivi par l'ensemble des pays constituant jusqu'en 1958 la fédération de l'Afrique Occidentale Française, à l'exception de la Guinée.

---

[497] AGENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE LA FRANCOPHONIE, *Séminaire international sur la contribution du Médiateur à l'amélioration du fonctionnement de l'Administration*, Bamako 24-26 février 2003, p. 66.

[498] Voir le site du médiateur de la République du Mali : www.mediateur.insti.ml

[499] Loi n°91-14 du 11 février 1991 instituant un médiateur de la République au Sénégal, abrogée et remplacée par la loi n°99-04 du 29 janvier 1999.

Au Mali particulièrement, l'institution du médiateur de la République a été instaurée par la loi n°97-022 du 14 mars 1997[500]. Cependant, si cette installation tarda, d'autant plus au regard des aléas des nominations[501], elle répond au Mali à une volonté populaire exprimée dès 1991 lors de la Conférence nationale, puis lors des différentes sessions de l'Espace d'Interpellation Démocratique.

Fort de ces revendications et conscient de la « dimension humaine »[502] que l'institution du médiateur de la République permet d'insuffler dans les relations entre l'administration et les administrés, le législateur malien s'attacha alors à lui garantir un statut (1) et à lui octroyer des attributions suffisamment larges pour favoriser en droit l'efficience de son action (2).

1. Un statut garantissant l'indépendance du médiateur de la République malien

Quant à son statut, le médiateur de la République au Mali, consacré comme étant une « autorité indépendante » à l'article 1er de la loi l'instituant[503], bénéficie de garanties

---

[500] Loi n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le médiateur de la République. Soulignons qu'un projet de loi portant modification de la loi du 14 mars 1997 a été adopté par le Conseil des ministres lors de sa session du 19 octobre 2011, « consacr[ant] la vocation de défenseur des droits et libertés du Médiateur de la République, lui confér[ant] de nouvelles attributions et renforç[ant] ses capacités d'action ». Communiqué du Secrétariat général du gouvernement relatif à la session du Conseil des ministres du 19 octobre 2011, site de la Primature du Mali.

[501] Ainsi que nous l'a confié le Secrétaire général du médiateur du Mali lors d'un entretien le 9 juin 2006 : « Le médiateur a été mis en place en 1997 mais le bureau du médiateur est en fonctionnement depuis 2000. Le premier médiateur n'a été nommé qu'en 1999, mais il était vieux et malade. Ce n'est que depuis 2002-2003 que le bureau fonctionne véritablement ».

[502] Selon Souley Sidibé, « l'institution du médiateur de la République comme facilitateur de dialogue entre usager et service public, est une innovation importante dans le fonctionnement de notre administration à cause même de la dimension toute humaine qu'il introduit dans ces relations jusque là marquées par la confrontation et l'incompréhension du fait de la rigueur de la règle de droit. Cette conception nouvelle du service public corrigera sans nul doute les nombreux aspects néfastes décelés ça et là et permettra à notre administration de mieux coller aux valeurs sociétales de notre pays. ». SIDIBE, Souley (rapp.), *Rapport sur la loi n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le Médiateur de la République*, Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation, de la Justice, de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation de l'Assemblée nationale, Bamako février 1997, p. 4.

[503] L'article 1er de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le médiateur de la République dispose : « Il est institué un médiateur de la République, autorité indépendante qui reçoit, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités

d'indépendance dans l'exécution de sa mission, tant par des prescriptions positives que par un régime d'incompatibilités restreignant la diversification de ses attributions. Plusieurs dispositions garantissent l'indépendance de cette autorité en limitant par anticipation les pressions dont le médiateur pourrait faire l'objet dans l'exercice de ses fonctions. Alors que l'article 1er de la loi n°97-022 proscrit de manière générale toute immixtion d'une autorité publique dans l'exercice de ses fonctions en précisant expressément que « dans l'exercice de ses attributions, le médiateur de la République ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité »[504], son article 2 limite plus particulièrement les immixtions de l'exécutif dans son travail. De plus, cet article 2 prévoit un mandat d'une durée de sept ans pour le médiateur de la République malien[505], ce qui représente une durée suffisamment longue pour garantir la stabilité de l'institution, ainsi qu'une visée à long terme de son action, d'autant plus que le médiateur jouit aussi d'une quasi inamovibilité[506]. Par ailleurs, la précision dans le même article du caractère non renouvelable de ce mandat limite les risques de connivence avec l'exécutif. Toujours dans le sens de la limitation des pressions qu'il serait susceptible de subir, le médiateur bénéficie aussi d'un régime d'irresponsabilité pénale relativement « aux opinions qu'il émet ou [aux] actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions »[507].

Un régime d'incompatibilité et d'inéligibilité complète par ailleurs utilement la limitation des risques de connivence entre le médiateur de la République et les décideurs du pays. Ainsi, d'après l'article 3 de la loi n°97-022, « les fonctions de médiateur de la République sont incompatibles avec toutes fonctions administratives, politiques et toute activité professionnelle privée » et, selon l'article 6, il ne peut prétendre à un mandat électoral à la

---

territoriales, des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public dans leurs relations avec les administrés. Dans l'exercice de ses attributions, le médiateur de la République ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité. ».

[504] Article 1er de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le médiateur de la République.

[505] Selon l'article 2 de la loi n°97-022 : « Le médiateur de la République est nommé pour sept (7) ans par Décret du Président de la République. Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de ce délai qu'en cas d'empêchement ou de faute grave constatée par la Cour suprême. Son mandat n'est pas renouvelable. »

[506] Voir l'article 2 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le médiateur de la République.

[507] D'après l'article 5 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le médiateur de la République : « Le médiateur de la République ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions ».

fois pendant la durée de ses fonctions mais encore six mois après leur cessation[508]. Soulignons ici que les restrictions faites au médiateur dans la diversification de ses fonctions sont très larges, le législateur visant vraiment ici à prendre symboliquement le contre-pied des logiques oligarchiques et patrimoniales caractérisant la politique et l'administration malienne.

2. Des attributions du médiateur de la République malien favorables à l'effectivité de son action

Quant aux attributions assignées au médiateur, celles définissant son champ d'intervention sont à distinguer de celles déterminant ses pouvoirs. En premier lieu, une lecture combinée des articles 1er, 9 et 10 trace les contours d'un champ d'intervention ouvert, tant au niveau de la qualité des personnes pouvant saisir le médiateur de la République, que de la nature de l'atteinte subie et des services susceptibles de faire l'objet d'une réclamation. Néanmoins, ces prescriptions se rapprochant très largement de celles régissant les attributions de son homologue français, une lecture proche de celle proposée par la doctrine française peut être avancée, notamment quant aux limites posées à un champ d'intervention *a priori* très ouvert.

Ainsi, au Mali, peut saisir le médiateur de la République « toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant » [509] que « des Administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public dans leurs relations avec les administrés »[510] n'ont « pas fonctionné conformément à la mission de service public »[511] qu'ils doivent assurer. D'après la loi l'instituant, le médiateur bénéficie donc d'une clause générale de compétences. Toutefois,

---

[508] L'article 6 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 prescrit que : « Le médiateur de la République est inéligible pendant la durée de ses fonctions et pendant la durée de six (6) mois après la cessation de celles-ci ».
[509] Article 9 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le médiateur de la République.
[510] Article 1er de la loi n°97-022 du 14 mars 1997.
[511] *Idem*.

son champ d'action est restreint par ces mêmes dispositions. Une limite fonctionnelle ne lui permet en effet d'intervenir que dans l'hypothèse de l'exercice d'une mission de service public.

Par ailleurs, et comme le souligne expressément l'article 10 de la loi instituant le médiateur de la République au Mali[512], sont aussi exclus de la compétence du médiateur de la République du Mali les différends opposant les agents des organismes susmentionnés avec ces derniers, cette exclusion s'éteignant cependant avec la cessation de l'exercice de leurs fonctions. Alors que certains pays ont adopté à ce propos des solutions plus libérales ainsi que le met en exergue Bénédicte Delaunay[513], cette restriction est motivée par la préoccupation « de ne pas porter atteinte aux prérogatives du pouvoir hiérarchique »[514]. A un niveau conceptuel, ce souci est d'autant plus prégnant dans les pays africains ayant connu la colonisation française.

Dans la même logique, une seconde exclusion directe du champ d'action du médiateur malien est constituée par l'interdiction de son immixtion dans l'exercice du pouvoir juridictionnel, tant au niveau de l'instruction que du jugement[515]. Les compétences du médiateur sont en conséquence bien distinguées de celles des juridictions dans la loi l'instituant, ce qui permet, au-delà d'un mimétisme certain par rapport à l'institution française, de garantir l'autonomie de chacune des autorités concourant à la construction de l'Etat de droit au Mali. Soulignons cependant que, si le médiateur ne peut pas intervenir

---

[512] Selon l'article 10 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 : « Les différends qui peuvent s'élever entre les Administrations et organismes visés à l'article premier et leurs agents ne peuvent faire l'objet de réclamation auprès du médiateur de la République. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à ces agents après la cessation de leurs fonctions. ».

[513] DELAUNAY, Bénédicte, *Le médiateur de la République*, coll. Que sais-je ?, P.U.F., Paris 1999, p. 65.

[514] *Idem*, p. 65.

[515] Selon l'article 12 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 : « Le médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle ». Soulignons de surcroît que l'article 9 précise qu'une réclamation portée devant le médiateur de la République « n'interrompt pas les délais de recours, notamment devant les juridictions compétentes ».

directement dans un jugement à l'instar par exemple de son homologue suédois[516], certains pouvoirs sont accordés au médiateur malien en ce domaine[517].

Au regard de l'ensemble de ces prescriptions, la saisine du médiateur au Mali est donc conçue comme relativement ouverte par rapport à son champ. De surcroît, celle-ci est directe[518] et imprescriptible[519], deux attributs essentiels au regard de l'administré pour ne pas se voir opposer par les services du médiateur des restrictions d'accès à l'administration similaires à celles qu'il connaît au quotidien.

Néanmoins, une contrainte procédurale quant à la saisine est imposée à l'administré : celui-ci doit prouver « qu'il a préalablement accompli les démarches nécessaires pour permettre au service d'examiner ses griefs »[520]. Cette condition encadrant la saisine se retrouve dans d'autres pays, comme en France ou en Suède par exemple, où elle est considérée comme étant « tout à fait justifiée »[521] afin de réserver l'intervention de la médiation institutionnelle aux hypothèses dans lesquelles un recours administratif n'aurait pas trouvé une issue satisfaisante pour l'administré. Dans les pays africains, ce préalable apparaît en théorie nécessaire en ce qu'il permet d'encourager le dialogue avec l'administration et de ne pas créer un contournement volontaire supplémentaire de celle-ci, qui plus est institutionnel[522]. Sa portée pratique peut cependant être mise en doute dans un contexte de sous-développement et d'analphabétisme.

---

[516] DELAUNAY, Bénédicte, *Le médiateur de la République*, coll. Que sais-je ?, P.U.F., Paris 1999, p. 70.
[517] Voir *infra*.
[518] La saisine ne demande donc pas, notamment, l'entremise d'un parlementaire au Mali.
[519] Selon le deuxième alinéa de l'article 9 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 : « La réclamation est recevable sans condition de délai, mais elle ne peut être examinée que si le réclamant apporte la preuve qu'il a préalablement accompli les démarches nécessaires pour permettre au service d'examiner ses griefs ».
[520] Article 9 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997.
[521] DELAUNAY, Bénédicte, *Le médiateur de la République*, coll. Que sais-je ?, P.U.F., Paris 1999, p. 75.
[522] Voir les développements consacrés à l'intermédiation administrative dans la seconde partie de ces travaux.

Quant aux pouvoirs conférés au médiateur de la République, la loi l'instituant lui permet tant de mener les investigations nécessaires au traitement des dossiers qui lui sont soumis, que d'exercer une pression sur les instances administratives et politiques.

Les articles 15 et 16 confèrent en effet au médiateur malien des pouvoirs d'investigation à trois niveaux. Il peut à la fois questionner et convoquer directement les agents publics, requérir l'accomplissement de vérifications et d'enquêtes par les inspections spécialisées[523], mais aussi demander la communication de dossiers au Ministre responsable ou à l'autorité compétente. Dans cette dernière hypothèse, l'article 16 dispose expressément que le caractère secret ou confidentiel des dossiers pouvant être opposé est réduit à l'encontre du médiateur[524], ce qui permet d'atténuer les craintes liées à la latitude de réponse donnée à l'administration par la formulation de l'article 16. En effet, dans cet article, seule une possibilité de communication de ces pièces est offerte au médiateur, aucun texte n'obligeant en conséquence l'administration à y répondre favorablement[525].

Quant aux facultés de pression, le médiateur dispose d'un pouvoir d'injonction et de pouvoirs de recommandation. Pour le premier, l'article 13 de la loi n°97-022 dispose que dans l'hypothèse « de l'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée », le médiateur de la République peut « enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y

---

[523] Selon l'article 15 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 : « Les Ministres autorisent les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et, éventuellement, aux convocations du médiateur de la République, et les inspections spécialisées à accomplir toutes vérifications et enquêtes demandées par lui ».

[524] Selon l'article 16 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 : « Le médiateur de la République peut demander au Ministre responsable ou à l'autorité compétente de lui donner communication de tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant l'instruction judiciaire, la défense nationale, la sûreté de l'État ou la politique étrangère. ».

[525] Soulignons cependant que Benjamin Boumakani interprétant des dispositions formulées de manière identique quant aux pouvoirs du médiateur de la République du Sénégal interprète ces prescriptions législatives comme créant « une obligation d'information en faveur du médiateur ». BOUMAKANI, Benjamin, « Les médiateurs de la République en Afrique noire francophone. Sénégal, Gabon et Burkina-Faso », in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1999, n°2, vol. 51, p. 319.

conformer dans un délai qu'il fixe »[526]. Les pouvoirs de recommandation sont pour leur part plus variés. Ils s'échelonnent de la production et de la publication d'un rapport annuel présenté aux pouvoirs exécutif et législatif[527], à la présentation d'un rapport spécial en cas d'inexécution d'une décision de justice malgré la formulation d'une injonction par le médiateur telle que prévue dans l'article 13[528], à la formulation à l'encontre des autorités compétentes de toutes les recommandations, propositions et suggestions qu'il estime nécessaires afin respectivement de mettre fin aux insatisfactions de l'administré, d'améliorer le fonctionnement du service et d'améliorer les dispositions normatives en vigueur[529]. De plus, le médiateur de la République dispose aussi, d'après l'article 13, du pouvoir de « demander à un organisme public bénéficiaire de renoncer à tout ou partie de ses droits »[530] malgré l'acquisition de l'autorité de la chose jugée des décisions de justice. Enfin, dans l'hypothèse où le médiateur ne reçoit pas de réponse satisfaisante dans le délai fixé à ses recommandations, celui-ci dispose aussi du pouvoir de proposer au Président de la République de donner à « l'autorité concernée toute directive qu'il juge utile »[531].

---

[526] D'après l'article 13 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 : « Le respect des décisions ayant acquis l'autorité de la chose jugée, n'interdit pas au médiateur de la République de demander à un organisme public bénéficiaire de renoncer à tout ou partie de ses droits. Le médiateur de la République peut, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial présenté dans les conditions prévues à l'article 17 et publié. ».

[527] D'après l'article 17 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 : « Le médiateur de la République présente au Président de la République et au Président de l'Assemblée Nationale un rapport annuel. Ce rapport est publié. ».

[528] Selon les prescriptions de l'article 13 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 : « Le respect des décisions ayant acquis l'autorité de la chose jugée, n'interdit pas au médiateur de la République de demander à un organisme public bénéficiaire de renoncer à tout ou partie de ses droits. Le médiateur de la République peut, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial présenté dans les conditions prévues à l'article 17 et publié. ».

[529] D'après l'article 11 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 : « Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le médiateur de la République fait toutes recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, le cas échéant, toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné. Le médiateur de la République peut également suggérer aux autorités compétentes les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. ».

[530] Article 13 alinéa 1 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997.

[531] Article 14 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 : « Le médiateur de la République est informé de la suite donnée aux recommandations qu'il formule pour le traitement des réclamations individuelles qu'il reçoit. A

Outre une diversification des modes non juridictionnels de règlement des litiges favorable aux administrés instiguée par les autorités maliennes à travers l'institutionnalisation d'un Espace d'Interpellation Démocratique et d'un médiateur de la République, ces dernières concourent aussi à leur garantir l'exercice d'un recours contentieux contre l'administration.

II .La recherche de la garantie pour les administrés d'un recours contentieux

Alors que dans le Mali pré-colonial, l'ensemble des litiges trouvait leur résolution auprès du « chef-juge »[532], la colonisation vit l'émergence d'un juge propre à régler ceux mettant en cause l'administration. Dans ce contexte particulier, il faut bien souligner que les Africains colonisés ne sont pas, sauf en de rares cas, assimilés à des citoyens de plein droit et ne peuvent donc pas saisir ce juge. Néanmoins, si cette dissociation affectera immanquablement les représentations de la justice administrative, les institutions mises en place à cette période n'en marquent pas moins l'organisation juridictionnelle malienne, en ce qu'elles sont à l'origine d'une tradition historique de contrôle juridictionnel de l'administration (A). C'est alors sur les bases de cet héritage institutionnel que, dans le Mali démocratique, l'effectivité des recours contentieux exercés par les administrés est recherchée (B).

A. Une tradition historique de contrôle juridictionnel de l'administration au Mali

Dans l'histoire juridictionnelle malienne, trois périodes, dont les institutions préfigureront les institutions actuelles, sont à distinguer : celle de l'Afrique-Occidentale française et de l'installation des Conseils du contentieux administratif (1), celle du régime de la

---

défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il propose au Président de la République de donner à l'autorité concernée toute directive qu'il juge utile. ».

[532] Tant les chefs coutumiers, aux différents échelons territoriaux, que les chefs religieux, intervenaient alors pour rendre la justice.

Communauté et de la création d'une Cour d'Etat (2) et celle de l'indépendance et des choix du nouvel Etat souverain (3).

1. Les Conseils du contentieux administratif

Sous l'Ancien Régime, la grande part du contentieux administratif était tout d'abord confiée dans les territoires colonisés à l'intendant[533], commissaire royal. Sous la Révolution, ce même contentieux relevait des administrateurs eux-mêmes. Avec les évolutions métropolitaines consécutives à la loi des 16 et 24 août 1790, ce contentieux est ensuite confié au Préfet colonial, sans recours possible contre ses décisions[534], puis à des Conseils du contentieux administratif créés pour l'A.-O.F. par ordonnance du 7 septembre 1840[535]. Les recours contre l'administration, dévolus initialement aux administrateurs actifs sont ainsi confiés à des organes collégiaux. Composés de deux magistrats de l'ordre judiciaire et des membres du Conseil privé du Gouverneur, ces Conseils du contentieux administratif avaient initialement une vocation consultative lors de leur création.

Leur transformation d'un organe consultatif à un organe juridictionnel fut opérée en 1881. D'un point de vue organique, l'autonomisation d'une juridiction administrative dans les territoires colonisés sera le résultat des efforts fournis en ce sens à partir de la fin de la Première Guerre Mondiale avec la distinction des Conseils du contentieux par rapports aux organes consultatifs[536] et surtout du décret du 13 décembre 1944 instituant un Conseil du contentieux unique pour toute l'Afrique-Occidentale française. En ce qu'ils préfigurent la

---

[533] Pour cet historique, voir notamment LUCHAIRE, François, « Les conseils du contentieux administratif », in *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1956, Tome X, p. 706. A propos de l'Ancien Régime, l'auteur souligne que seul le contentieux des eaux et des concessions des terres ne relevait pas de l'intendant mais du tribunal terrier en application de l'ordonnance du 14 février 1766. Par ailleurs, un appel était déjà possible auprès de la Commission spéciale créée auprès du Conseil du Roi.

[534] Voir la décision du Conseil d'Etat du 16 mai 1839, Fausse-Cave, Rec. p. 281.

[535] LUCHAIRE, François, « Les conseils du contentieux administratif », in *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1956, Tome X, p. 706.

[536] François Luchaire précise qu' « en A.-O.F., sept décrets du 4 décembre 1920 instituent des Conseils du contentieux distincts des organismes du Gouvernement ou d'administration », *idem*, p. 708.

spécialisation de juridictions dans le contentieux administratif à partir de l'indépendance[537], la composition et les attributions de ces Conseils instaurés par la colonisation française sont à considérer avec attention[538].

Selon les termes du décret du 13 décembre 1944[539], le Conseil du contentieux administratif pour l'A.-O.F., basé à Dakar, était présidé par un magistrat du siège de la Cour d'appel et comprenait « deux administrateurs de la France d'outre-mer, licenciés en droit, comptant dix ans de services effectifs [dont deux ans en A.-O.F.], et deux suppléants remplissant les mêmes conditions »[540].

Juridictions de premier degré contre les jugements desquels peut être interjeté appel devant le Conseil d'Etat français, les Conseils du contentieux administratif connaissaient « en général, du contentieux administratif »[541]. Néanmoins, si cette formule laisse entrevoir la compétence de droit commun de ces Conseils, la jurisprudence du Conseil d'Etat la limita, notamment en fonction du type de contentieux introduit et de la portée du litige, local ou général[542]. En conséquence, selon l'interprétation des dispositions des ordonnances du 21 août 1825 et du 9 février 1827 par le Conseil d'Etat, la compétence de droit commun des Conseils du contentieux administratif se limite au contentieux de pleine juridiction, pour les

---

[537] Noël Diarra écrit à propos du Conseil du contentieux pour l'A.-O.F. que « les attributions de cette juridiction coloniale vont largement inspirer le législateur malien lorsqu'il va s'agir de créer une Institution nationale ». DIARRA, Noël, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, p. 88.

[538] Voir notamment à ce propos LUCHAIRE, François, « Les conseils du contentieux administratif », in *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1956, Tome X, pp. 705-747 et PEGOURIER, Yves, « Essai sur la crise et la réforme des conseils du contentieux administratif », in *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1957, Tome XI, pp. 731-760.

[539] Décret du 13 décembre 1944 « Conseil du contentieux administratif unique pour l'A.O.-F. et le Togo », J.O.R.F. du 15 décembre 1944, p. 1906.

[540] LUCHAIRE, François, « Les conseils du contentieux administratif », in *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1956, Tome X, pp. 709-710.

[541] D'après les articles 160 de l'ordonnance royale du 21 août 1825 et 176 de l'ordonnance royale du 9 février 1827.

[542] Voir notamment en ce sens les références jurisprudentielles détaillées par LUCHAIRE, François, « Les conseils du contentieux administratif », in *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1956, Tome X, pp. 713 et 716.

litiges concernant les services publics locaux. Néanmoins, une atténuation à la captation des recours pour excès de pouvoir par le Conseil d'Etat fut apportée par sa jurisprudence établie dans une série d'arrêts en 1936[543] reconnaissant la compétence des Conseils du contentieux administratif pour les recours en excès de pouvoir formés par les fonctionnaires territoriaux relativement à l'application de leur statut.

Outre cette ligne de partage générale entre le champ de compétence de ces Conseils du contentieux administratif et du Conseil d'Etat, les premiers sont aussi juges d'attribution dans plusieurs domaines, pour des litiges relatifs aux services publics locaux, comme de l'Etat français et pour un contentieux de pleine juridiction comme de l'excès de pouvoir[544]. De ce fait, dès la période coloniale, les territoires africains étudiés connaissaient une juridiction administrative de première instance de droit commun ainsi que le double degré de juridiction suivant de près le modèle métropolitain.

Néanmoins, l'autonomisation de la juridiction administrative ne fut pas corrélatif à l'instauration des Conseils du contentieux administratif et la logique poursuivie par rapport au pouvoir et à son contrôle différa largement entre le processus s'affirmant en métropole et celui dominant dans les territoires colonisés.

En effet, si la distinction entre les fonctions contentieuses des Conseils et celles consultatives des organismes dont ils étaient issus se fit progressivement, l'indépendance de ses membres par rapport au pouvoir qu'ils étaient chargés de juger fut mise en cause jusqu'à

---

[543] Arrêts du Conseil d'Etat du 21 février 1936, Verdaguer, Recueil p. 509 ; 20 mars 1936, Nisus, Recueil p. 354 ; 1er avril 1936, Sourd, Recueil p. 424.

[544] Ces matières où les Conseils du contentieux administratif sont juges d'attribution sont : les marchés administratifs, les dommages de travaux publics, les concessions de terre et d'eau, les mines, les contestations domaniales, l'application du statut des fonctionnaires locaux avec la confirmation de la jurisprudence du Conseil d'Etat par l'article 45 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, le contentieux électoral et la comptabilité publique et les contributions.

la fin de l'Union française. Cette situation est due principalement à la composition des Conseils du contentieux administratif.

A défaut de la création d'un corps spécialisé de magistrats administratifs vu le faible nombre d'affaires à juger[545], les garanties d'indépendance, d'impartialité et de professionnalisme postulées par les textes avec l'octroi de la présidence des Conseils à un magistrat de la Cour d'appel assisté de deux fonctionnaires, se trouvèrent confrontées à la réalité du terrain. Tant la compétence des membres des Conseils que leur dévouement à la tâche étaient ainsi discutées.

Relativement à la présidence en premier lieu, elle était assurée par un magistrat de l'ordre judiciaire peu familier avec les logiques administrativistes de par la spécialisation des formations universitaires entre droit privé et droit public. De plus, cette charge n'était pas plébiscitée par ces magistrats qui voyaient en elle « l'autel du sacrifice »[546]. A leur propos, Yves Pégourier écrit que « vu de Paris, tout ceci est exact, séduisant même. Localement hélas, l'optique est toute différente. Le Président ? Effectivement, c'est un magistrat de la Cour d'Appel présumé 'juriste distingué' et qui l'est sans doute, quelquefois. La difficulté majeure est de trouver, pour occuper ce poste, un volontaire en même temps compétent »[547].

En second lieu, l'investissement de ses assesseurs n'était pas supérieur, pour des raisons de disponibilité cette fois-ci. En effet, les fonctionnaires assignés à cette tâche ne bénéficiaient d'aucun détachement et devaient en conséquence continuer à assurer leurs missions dans leur administration originelle. Dans cette logique, de surcroît, le personnel le plus compétent ne sera pas affecté à cette double tâche dans la pertinence de laquelle même le pouvoir ne

---

[545] Voir MANGIN, Gilbert, « Enquête comparative sur les juridictions suprêmes en Afrique francophone », in CONAC, Gérard, *Les Cours suprêmes en Afrique. 1. Organisation, finalités, procédure*, Economica, Paris 1988, pp. 131-155.
[546] PEGOURIER, Yves, « Essai sur la crise et la réforme des conseils du contentieux administratif », in *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1957, Tome XI, p. 737.
[547] *Idem*, p. 736.

semble pas croire, puisqu'il ne considère pas nécessaire de prévoir les mécanismes leur permettant de se consacrer pleinement à leur mission de juger. Deux fonctionnaires en activité, qui ne sont pas nécessairement les mieux formés aux logiques du droit administratif, sont ainsi invités à délibérer à la majorité des membres du Conseil au sujet de la légalité des décisions prises par leurs supérieurs hiérarchiques, aux côtés d'un magistrat de l'ordre judiciaire. Cet état de fait amènera l'Assemblée de l'Union française à discuter, à la fin de l'année 1956, un projet de réforme de ces Conseils du contentieux administratif visant à « renforcer l'indépendance des juridictions administratives et à augmenter la garantie des justiciables »[548].

2. *La création d'une Cour d'Etat sous le régime de la Communauté*

La Cinquième République signifia un nouvel aménagement judiciaire pour les Etats colonisés par la France. En effet, selon la possibilité offerte par la Constitution française du 4 octobre 1958, le Soudan français opta alors pour le statut d'Etat autonome membre de la Communauté[549]. Sans s'attarder plus avant sur ce régime de transition vers l'indépendance, il apparaît néanmoins nécessaire d'exposer comment il conditionna aussi l'évolution de la justice administrative dans les territoires étudiés.

D'après le système élaboré par la Constitution de la Cinquième République française, la justice fut catégorisée comme une matière commune facultative[550], la compétence de la

---

[548] La séance du 16 octobre 1956 à l'Assemblée de l'Union française fut consacrée à la réforme des Conseils du contentieux administratifs. *Ibidem*, p. 740.

[549] Ainsi que l'ensemble des territoires d'outre-mer africains à l'exception de la Guinée, du Cameroun et du Togo. Pour un exposé détaillé du régime de la Communauté institutionnelle, voir JEOL, Michel, *La réforme de la justice en Afrique noire*, Pedone, Paris 1963, pp. 14-23.

[550] Version d'origine de l'article 78 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Le domaine de la compétence de la Communauté comprend la politique étrangère, la défense, la monnaie, la politique économique et financière commune ainsi que la politique des matières premières stratégiques. Il comprend en outre, sauf accord particulier, le contrôle de la justice, l'enseignement supérieur, l'organisation générale des transports extérieurs et communs et des télécommunications. Des accords particuliers peuvent créer d'autres

Communauté ne comprenant que le « contrôle » de la justice, elle-même administrée et gérée librement par les Etats membres[551]. Ainsi que le souligne Michel Jéol, la compétence de « contrôle » de la communauté, largement imprécise, fut interprétée par trois décisions du Président de la communauté[552] et trois types de contentieux furent en conséquence retranchés de la compétence des Etats[553]. De surcroît, la deuxième de ces décisions présidentielles prescrivit l'exercice du contrôle de légalité de l'ensemble des jugements rendus par les Etats membres de la communauté par les Cours Suprêmes françaises. Elle oblige donc à la conservation de la dualité de juridiction dans ces territoires, si bien que Michel Jéol compare ce « contrôle de la justice » à « une véritable chape de plomb […] qui ne permettait guère d'opérer de réformes qu'à l'intérieur des ordres juridictionnels hérités du régime colonial, et au niveau seulement des juridictions d'instance et d'appel »[554].

Sous le régime de la Communauté institutionnelle, ces réformes se matérialisèrent alors, du fait de la conservation du schéma juridictionnel hérité de la colonisation, par la création dans chaque Etat membre des juridictions jusqu'à présent établies pour un ensemble de territoires. Le Conseil du contentieux administratif étant sis au Sénégal, le Soudan créa alors sa propre juridiction en 1959 : soit une Cour d'Etat, chargée de la triple fonction de juger le contentieux administratif, constitutionnel et des comptes publics. Devant la pénurie de personnel compétent, la composition de la section du contentieux administratif n'évolua pas vers la création d'un corps de magistrats administratifs et elle continua à recourir aux

---

compétences communes ou régler tout transfert de compétence de la Communauté à l'un de ses membres. ».

[551] Version d'origine de l'article 77 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Dans la Communauté instituée par la présente Constitution, les États jouissent de l'autonomie ; ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires. Il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté. Tous les citoyens sont égaux en droit, quelles que soient leur origine, leur race et leur religion. Ils ont les mêmes devoirs. ».

[552] JEOL, Michel, *La réforme de la justice en Afrique noire*, Pedone, Paris 1963, p. 15.

[553] Le premier est «le contentieux administratif relatif aux actes des autorités administratives de la Communauté, au fonctionnement de ses services et à la situation individuelle de ses fonctionnaires », qui fut confié au Conseil d'Etat. Les deux autres contentieux retranchés de la compétence des Etats membres étaient « le contentieux concernant les litiges entre Etats membres de la Communauté à propos de l'interprétation ou de l'application des règles du droit communautaire », dévolu à la Cour arbitrale et le contentieux de la justice militaire dévolu aux tribunaux militaires français. *Idem*, p. 15.

[554] JEOL, Michel, *La réforme de la justice en Afrique noire*, Pedone, Paris 1963, p. 19.

fonctionnaires et aux magistrats judiciaires pour fonctionner. Toutefois, ce système organisé sous le régime de la Communauté n'entra pas en vigueur, tout comme celui imaginé pour la Fédération du Mali, regroupant alors le Sénégal et le Soudan, notamment quant aux compétences judiciaires.

3. La résolution contentieuse des litiges avec l'administration après l'indépendance

Ce régime de la Communauté ne constitua qu'une transition vers les indépendances de ses Etats membres. Celle de la Fédération du Mali fut proclamée par la loi constitutionnelle malienne du 18 juin 1960 puis celle de la République du Mali par la Constitution du 22 septembre 1960, dont l'adoption fut consécutive au retrait du Sénégal de la Fédération.

Indépendant, le Mali prôna le choix de maintenir le dualisme juridictionnel mis en place par le colonisateur, au contraire du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et du Niger limitrophes, ainsi que de la Mauritanie et du Congo. Alors que ces pays supprimaient leur juridiction administrative pour des raisons de simplification de l'organisation judiciaire au regard des impératifs budgétaires et de personnels, le Mali opta pour la préservation du système juridictionnel hérité de la France. La Constitution de 1960 maintint ainsi la Cour d'Etat instaurée par la Constitution de la République soudanaise de 1959[555], qui, si elle regroupe trois sections, une constitutionnelle, une autre du contentieux et une dernière des comptes, a la particularité d'intéresser directement et entièrement la vie de l'Etat au contraire du regroupement des fonctions juridictionnelles privilégié dans les Etats sus-évoqués. Toutefois, la loi n°65-2/AN-RM du 13 mars 1965[556] fusionna par la suite les deux hautes juridictions

---

[555] La Cour d'Etat a été instituée par la Constitution soudanaise du 23 janvier 1959. Juridiction de première instance, la Cour suprême fédérale de la Fédération du Mali devait exercer les attributions du Conseil d'Etat français mais cette Cour ne fut jamais mise en place.

[556] Loi n°65-2/AN-RM du 13 mars 1965 portant suppression de la Cour d'Etat et réorganisation de la Cour suprême.

maliennes : la Cour d'Etat et la Cour suprême créée par la loi du 15 mai 1961 portant organisation judiciaire[557].

Cette restructuration donna naissance à une nouvelle Cour suprême malienne, juridiction quant à elle formée de quatre sections : une judiciaire, une administrative, une constitutionnelle et une section des comptes. Par ailleurs, alors que la loi réorganisant la Cour suprême prescrivait que la section administrative se prononce « sur les pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues par les organismes à caractère juridictionnel »[558], aucun de ces organismes ne fut jamais créé. La Cour suprême s'affirma donc comme le tribunal de droit commun en matière administrative.

Par le regroupement du traitement des différents types de contentieux au sein d'une même Cour suprême et l'absence, de fait, de double degré de juridictions, le système retenu par le Mali indépendant interroge alors nécessairement le fondement juridictionnel prôné. Le Mali opte-t-il à partir de la réorganisation de la Cour suprême pour la rupture ou la perpétuation du dualisme juridictionnel privilégié par le modèle métropolitain ? Si, organiquement, l'unité de juridiction prévaut forcément, Noël Diarra démontre néanmoins dans sa thèse l'indépendance de chaque section les unes par rapport aux autres, y compris donc l'indépendance de la section administrative[559]. Dans le même sens, le premier président de la Cour Suprême du Mali, Amadou Aliou N'Diaye, constate en 1988 que les compétences des juges composant chaque section diffèrent largement de l'une à l'autre. Selon lui en effet, « la Cour suprême est une juridiction de cassation dans sa section judiciaire; un tribunal administratif dans sa section administrative dont les décisions sont rendues en premier et dernier ressort; une juridiction constitutionnelle chargée de veiller sur la constitution et à la régularité des opérations de référendum; un tribunal des comptes dans sa section des

---

[557] Voir à ce propos DIARRA, Noël, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, pp. 89-100.

[558] Article 41 de la Loi n°65-2/AN-RM du 13 mars 1965 portant suppression de la Cour d'Etat et réorganisation de la Cour suprême.

[559] DIARRA, Noël, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, p. 94.

comptes chargé de juger en premier et en dernier ressort les comptes de gestion des comptables publics »[560]. De ce fait, la Cour suprême malienne est caractérisée en son sein par une « spécialisation fonctionnelle »[561], ou encore par une « séparation du contentieux administratif et judiciaire »[562] perpétuant la logique du dualisme juridictionnel[563].

Quoi qu'il en soit, la section administrative de la Cour suprême ne commença à rendre des arrêts de manière constante qu'à partir de 1980 ainsi que l'indique le tableau statistique dressé par Amadou Aliou N'Diaye[564]. Vingt ans ont donc été nécessaires à la section administrative pour que les justiciables la saisissent. Ainsi que l'expose Salif Coulibaly dans sa thèse, cela résulte d'une stratégie du pouvoir pour que, si le contentieux administratif existe, il n'en ait pas moins une « faible effectivité »[565]. Dans la période des années 1960 à 1980, deux facteurs expliquent cette stratégie. Le premier est le choix du socialisme comme mode de développement prôné par le premier président de la République Modibo Keita. Ainsi que le souligne Salif Coulibaly en effet, l'adhésion à ce modèle suppose un Etat moteur du développement et donc l'impossibilité de contraindre l'administration dans l'exécution de

---

[560] N'DIAYE, Amadou Aliou, « La Cour suprême de la République du Mali », in CONAC, Gérard, *Les Cours suprêmes en Afrique. 1. Organisation, finalités, procédure*, Economica, Paris 1988, p. 243.

[561] DIARRA, Noël, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, p. 93.

[562] COULIBALY, Salif, *La pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours. Quelles perspectives peut-on trouver dans la pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours ? Contribution à une analyse des systèmes de protection des administrés en Afrique francophone*, thèse de droit public, Université de Nice Sophia-Antipolis, 2007, p. 42.

[563] Noël Diarra pousse son raisonnement jusqu'à affirmer que « si nous n'étions pas retenus par la condition posée par la doctrine pour parler de dualité de juridiction : "pour qu'il y ait vraiment dualité de juridiction, on peut considérer qu'il faut que les tribunaux spécialisés dans le contentieux administratif forment un ordre hiérarchisé couronné par un tribunal suprême (tel le Conseil d'Etat français) indépendant du tribunal suprême judiciaire […]", nous affirmerions que le Mali fait partie de la catégorie des pays qui ont établi "un véritable système de dualité de juridiction" ». DIARRA, Noël, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, p. 94.

[564] Selon ce tableau statistique, aucun arrêt n'a été rendu en 1962, 1965 et 1975, 3 arrêts ont été rendus en 1970, puis 10 en 1980, 50 en 1982, 71 en 1984 et 80 en 1985. N'DIAYE, Amadou Aliou, « La Cour suprême de la République du Mali », in CONAC, Gérard, *Les Cours suprêmes en Afrique. 1. Organisation, finalités, procédure*, Economica, Paris 1988, p. 247.

[565] COULIBALY, Salif, *La pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours. Quelles perspectives peut-on trouver dans la pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours ? Contribution à une analyse des systèmes de protection des administrés en Afrique francophone*, thèse de droit public, Université de Nice Sophia-Antipolis, 2007, p. 44.

ses tâches[566]. A ce premier facteur, s'ajoute de surcroît la préoccupation majeure à cette période de construire l'Etat, et ce tout en assurant la cohésion nationale. En conséquence, ces logiques développementalistes et unitaires s'accompagnent mal d'un contrôle juridictionnel permettant de remettre en cause les décisions formulées en ce sens par le pouvoir. L'évolution du contexte dans les années 1980, appuyée par le constat de cette ineffectivité du contrôle juridictionnel des activités de l'administration, amena alors le pouvoir à s'interroger sur l'organisation juridictionnelle malienne à partir de la fin des années 1980. La volonté du pouvoir de rendre effectifs les recours contentieux s'affirma alors nettement.

B. L'attention portée à l'effectivité des recours contentieux des administrés dans le Mali démocratique

Dans un mouvement général en faveur de la construction de l'Etat de droit, le pouvoir avait figuré au peuple malien dès 1988 sa volonté de juridictionnaliser le règlement des litiges par la création d'instances compétentes pour l'ensemble des contentieux. L'article 1er de la loi n°88-39 du 5 avril 1988 portant réorganisation judiciaire, venait ainsi dresser une liste de l'ensemble des institutions[567] appelées à rendre « la Justice » « sur le territoire de la République ». Parmi elles, la mention expresse « des Tribunaux Administratifs » démontre dès l'adoption de cette loi l'engagement des dirigeants maliens en faveur du contrôle de l'administration. La loi du 5 avril 1988 ne comportant toutefois aucune précision sur l'organisation et les modalités de fonctionnement de ces Tribunaux Administratifs, il faudra attendre l'adoption de la loi n°94-006 du 18 mars 1994 pour qu'ils soient mis en place. A cette période, le gouvernement démocratique délivre ainsi un message fort à sa population, dont

[566] Pour Salif Coulibaly : « l'adhésion à la conception socialiste, en tant que modèle de développement économique, suppose l'existence d'une administration dotée des pouvoirs les plus larges lui permettant d'accomplir correctement ses taches. Imposer un contrôle juridictionnel à l'action administrative signifie sa condamnation à un rôle réduit accompli sous la surveillance d'un juge qui peut montrer un excès empêchant l'administration de mener à bien son action pour le développement du pays ». *Idem*, p. 44.

[567] L'article 1er de la loi n°88-39/AN-RM du 5 avril 1988 portant réorganisation judiciaire dispose que « sur le territoire de la République, la Justice est rendue par : une Cour Suprême ; des Cours d'Appel ; des Cours d'Assises ; des Tribunaux de Première Instance et leurs sections détachées ; des Tribunaux du Travail ; des Tribunaux du Commerce ; des Tribunaux Administratifs ; des Juridictions pour Mineurs ; des Justices de Pais à Compétence Etendue ».

les contestations à l'encontre du fonctionnement de l'administration ne faisaient qu'augmenter depuis les « évènements » de 1991.

Afin de faciliter les recours des justiciables, la loi du 18 mars 1994 opère leur rapprochement des instances juridictionnelles administratives en créant trois tribunaux administratifs[568] : un dans la capitale à Bamako, un à l'ouest du pays à Kayes et un dernier à Mopti, commune située au Nord-Est de Bamako.

En plus de la facilitation géographique des recours que permet l'installation de ces trois tribunaux administratifs, la loi n°94-006 instaure aussi un double degré de juridiction en matière administrative et apporte donc de nouvelles garanties juridictionnelles aux administrés. Sous réserve des compétences attribuées en premier et dernier ressort à la section administrative de la Cour Suprême, le tribunal administratif devient alors à partir de 1994 le juge de droit commun du contentieux administratif[569] et la section administrative de la Cour Suprême « le juge d'appel de droit commun de toutes les décisions rendues en premier ressort par les tribunaux administratifs de la République »[570].

Certes, dans ce schéma, la Cour Suprême malienne constitue toujours la Haute Juridiction compétente à la fois en matière de contentieux judiciaire, administratif et des comptes, ce qui tempère l'instauration d'un dualisme juridictionnel, et d'autres choix que l'installation de tribunaux administratifs auraient pu être opérés pour garantir une possibilité d'appel en matière administrative. Il n'en reste pas moins que la mise en place effective des tribunaux

---

[568] L'article 1er de la loi n°94-006/AN-RM du 18 mars 1994 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs dispose : « il est institué dans le ressort judiciaire des Cours d'Appel de Bamako, Kayes et Mopti un Tribunal Administratif ».

[569] D'après l'article 7 de la loi n°94-006/AN-RM du 18 mars 1994 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs : « sous réserve des dispositions de la loi n°90-113/AN-RM du 20 novembre 1990 attribuant compétence en premier et dernier ressorts à la section administrative de la Cour Suprême, le Tribunal Administratif est en premier ressort juge de droit commun du contentieux administratif ».

[570] Article 41 de la loi organique n°096-071 du 16 décembre 1996 fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et de la procédure suivie devant elle.

administratifs à partir de 1994 marque la volonté d'assurer un meilleur fonctionnement de la justice administrative au Mali. En effet, dans une logique que l'on retrouve dans la réforme menée au Burkina-Faso, à propos de laquelle le secrétaire général de la Médiature nous indiquait qu'elle était mise en œuvre dans le but « de séparer carrément les [tribunaux administratifs et les tribunaux de grande instance] car dans les juridictions où il y a cette confusion, les affaires administratives passent au second plan »[571], la mise en place de ces tribunaux au Mali marque bien un intérêt renouvelé pour le contentieux administratif. Cet intérêt se trouve confirmé par l'attention portée dans ce mouvement à la formation des juges administratifs. En effet, en prescrivant les modalités d'organisation et de fonctionnement des tribunaux administratifs dans la loi n°94-006 du 18 mars 1994, le législateur insiste sur le fait que « le Président, les juges administratifs et le Commissaire du Gouvernement [doivent être] choisis parmi les personnes ayant une formation de droit public et une compétence établie en matière administrative »[572]. Le pouvoir politique marque bien ici son intention de répondre aux critiques formulées quant au manque de professionnalisme des magistrats affectés au contentieux administratif avant l'ère démocratique.

Désormais, pour pouvoir se présenter à l'auditoriat en matière administrative, les candidats devront être titulaires d'un diplôme attestant de leur formation en droit public[573] et devront de plus réussir les épreuves d'un concours de l'ordre administratif, distinctes de celui de l'ordre judiciaire. Toujours dans cette logique de professionnalisation, les lauréats devront ensuite suivre une formation professionnelle de deux ans auprès de l'Institut

---

[571] Entretien avec Zachael Ki, secrétaire général, le Médiateur du Faso, 18 mai 2007.

[572] Article 4 de la loi n°94-006/AN-RM du 18 mars 1994 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs.

[573] Selon l'article 6 du premier statut des magistrats administratifs issu de la loi n°94-007/AN-RM du 18 mars 1994 portant statut des juges administratifs, parmi les conditions exigées afin de s'inscrire au concours d'auditeur de justice, le candidat « doit être titulaire du diplôme de l'Ecole Nationale d'Administration, section administration publique ou d'un diplôme national ou étranger réglementairement considéré comme étant de même spécialité et d'un niveau au moins équivalent ». Dans le même sens, le statut actuel issu de la loi n°02-054 du 16 décembre 2002 portant statut de la magistrature et qui institue un « corps unifié des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif », dispose dans son article 20 que « les candidats à l'auditoriat autorisés à concourir après enquête de moralité doivent : a) être titulaires d'une maîtrise en droit privé ou public ou d'un diplôme considéré comme étant de même spécialité et d'un niveau au moins équivalent ».

National de Formation Judiciaire[574] et seront appelés à suivre des séminaires de formation continue après leur nomination en qualité de juges.

Par l'ensemble de ces dispositions, c'est ainsi un meilleur fonctionnement de la justice administrative qui est recherché. Cependant, dans la pratique, leur concrétisation tarde et la justice administrative reste le parent pauvre de la justice malienne. Bien plus, malgré la facilitation des réclamations contre l'administration induite par la mise en place de ces diverses institutions, le nombre global de recours demeure relativement faible, dans le même temps où la garantie des droits et l'application des procédures consacrés par la loi du 19 janvier 1998 et par son décret d'application apparaissent fort peu aisées dans la pratique. Cette divergence entre la théorie et la pratique est alors essentiellement le fait d' une influence occidentale largement perceptible dans le droit régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali.

[574] Dès la loi n°94-007/AN-RM du 18 mars 1994 portant statut des juges administratifs dans son article 10 et dans l'article 24 de la loi n°02-054 du 16 décembre 2002 portant statut de la magistrature, actuellement en vigueur.

Chapitre 2. Un encadrement juridique des relations entre l'administration et les administrés sous influence occidentale

Du fait des logiques de conditionnement et de conditionnalités dans lesquelles sont enserrées les autorités maliennes, une influence occidentale est aisément perceptible dans le droit régissant les relations entre l'administration et les administrés. Emportant de nombreuses conséquences dans l'« opérationnalisation » des programmes de modernisation administrative, cette influence, bien plus que d'être démontrée, doit être caractérisée à la fois comme mouvement, dans l'objectif de comprendre les vecteurs de sa diffusion dans le droit interne, mais aussi dans ses éléments concrets, afin de proposer une première analyse du lien entre droit et société au Mali.

En poursuivant ce double objectif, la démonstration de la perpétuation de caractères exogènes dans le droit régissant les relations entre l'administration et les administrés (section 1) précédera ainsi celle de l'absence d'adaptation par le juge malien de ces règles de droit (section 2).

Section 1. La perpétuation de caractères exogènes dans le droit régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali

Malgré la volonté affichée des dirigeants maliens de rapprocher l'administration des administrés depuis la transition démocratique que le pays a opérée, l'analyse du droit régissant leurs relations met en exergue la perpétuation de caractères exogènes même dans ces règles, rendant délicate leur mobilisation concrète. Bien plus, il est possible de se demander si ces caractères exogènes ne sont pas finalement ancrés dans « l'inconscient juridique » au point que leur nature et leur impact seraient oubliés, ce qui a pour conséquence de favoriser la production d'un droit qui semble en inadéquation avec la réalité quotidienne vécue par les protagonistes de la relation administrative. Cela se ressent tant dans la forme du droit et des procédures instaurées (I) que sur le fond du droit (II).

I. Les caractères exogènes quant à la forme

Quant à la forme même du droit, les règles régissant les relations entre l'administration et les administrés sont adoptées par écrit et dans la langue française, « langue d'expression officielle » de la République du Mali d'après l'article 25 de la Constitution[575]. Ainsi que nous l'avons démontré *supra*, ces deux caractères du droit malien sont directement inhérents à la colonisation. Certes, la Constitution prescrit aussi dans le septième alinéa de l'article 25 que la loi doit fixer « les modalités de promotion et d'officialisation des langues nationales ». De ce fait, un dispositif de traduction des normes, du français vers les langues nationales est instauré dans le cadre du Programme de Développement Institutionnel, notamment pour les normes régissant les relations entre l'administration et les administrés. Cependant, le droit requiert un langage particulier, ésotérique selon certains[576] et la traduction des concepts juridiques apparaît fort peu aisée. Ce n'est donc pas une simple traduction de termes qui doit être opérée mais bien un système de références juridiques commun qui doit être établi. Petra Braselmann étudiant ces difficultés de traduction du droit au sein de l'Union européenne met bien en évidence cette problématique. En effet, après avoir relevé que « la langue façonne le droit »[577], elle expose le fait que l'« on rencontre […] déjà des problèmes à l'intérieur d'une même langue. On comprend [donc] que les divergences soient plus nombreuses encore quand on passe d'une langue à l'autre… Car les langues ont différentes manières de façonner la réalité, et lorsqu'il existe des correspondances linguistiques, elles ne recouvrent jamais exactement le même domaine référentiel. »[578].

---

[575] Article 25, al. 6 de la Constitution du Mali du 25 février 1992 : « Le français est la langue d'expression officielle ».

[576] Par exemple, Bukasa affirme que « le droit du Congo-Zaïre est, malgré les transformations qu'on lui fait subir, étranger et étrange. D'abord, non seulement il est écrit en français, langue que ne parle pas la majorité de la population de ce pays, mais encore, à l'intérieur du français, il emploie un langage ésotérique, spécial, parfois avec quelques mots de latin. Là réside la coupure. », cité par DJOLI ESENG'EKOLI, Jacques, *Le constitutionnalisme africain. Entre la gestion des héritages et l'invention du futur*, Editions Connaissances et Savoirs, Paris 2006, p. 45.

[577] BRASELMANN, Petra, « Comment dire le même droit pour tous dans plusieurs langues ? » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1993, n°96/97, p. 4.

[578] *Idem*, p. 5.

Ce constat, formulé à propos des Etats-membres, ne peut être que confirmé dans le cadre de la traduction de concepts juridiques de la langue d'une ancienne métropole coloniale vers les treize langues nationales reconnues par les autorités maliennes[579]. En ce sens, il ne fut notamment pas aisé de mobiliser la population autour du concept de décentralisation qui ne trouvait aucun équivalent en bambara, principale langue véhiculaire. Il fut finalement traduit par l'expression « mara ka ségi so » signifiant « le pouvoir retourne à la maison », mais cette expression est cependant mal comprise par la population depuis l'origine[580]. Pour illustration, les villageois interrogés dans le cadre de l'enquête menée dans la commune rurale de Sido peinèrent à définir la notion d'administration, qui est assimilée selon les générations aux colonisateurs ou à l'Etat, mais jamais à la commune. Pour pouvoir constituer une émanation d'eux-mêmes, la mairie ne doit pas, en effet, pouvoir être liée à l'administration dans leurs représentations[581].

Dans une logique similaire, au Burkina Faso, le terme de « Réforme globale de l'administration publique » n'a pas pu être traduit. L'objectif de diffusion de l'information en langue nationale a donc dû être abandonné ainsi que l'exposait Madame le Secrétaire Permanent de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance Marie-Françoise Ouedraogo[582].

---

[579] D'après les recensements effectués par l'équipe du Trésor de langue française au Québec de l'Université de Laval : « L'article 1 du décret 159 PG-RM du 19 juillet 1982 reconnaît comme langues nationales : le bambara (ou bamanankan), le bobo (bomu), le bozo, le dogon (dogo-so), le peul (fulfulde), le soninké (soninke), le songoy (songaï), le sénoufo-minianka (syenara-mamara) et le tamasheq (tamalayt). Mais d'autres langues sont également reconnues : le hasanya (arabe), le kasonkan, le madenkan et le maninkakan. », source internet : www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/mali.htm.

[580] Sur les problèmes de communication à propos de la décentralisation au Mali, voir notamment BERIDOGO, Bréhima, « Processus de Décentralisation au Mali et Couches Sociales Marginalisées », in *Bulletin de l'APAD* [en ligne], 1997, n°14, 11 p.

[581] Voir en annexe la transcription des entretiens collectifs réalisés dans la commune de Sido.

[582] Madame le Secrétaire Permanent s'exprimait ainsi en ces termes au cours d'un entretien : « je peux vous raconter une anecdote. On est allé une fois faire une formation et la radio voulait retranscrire pour les usagers. On a eu un problème pour traduire "Réforme globale de l'administration publique" en langue nationale et on a finalement laissé tomber. On a attrapé quelqu'un qui a dit que c'est une "révolution administrative" alors que déjà la réforme faisait peur, si c'était ça, il fallait laisser. On n'a pas réussi à traduire la réforme. Pour la communication avec le citoyen, l'administration c'est le commandement, c'est la force, la contrainte, la convocation, la puissance publique. Donc parler de l'administration dans la langue nationale… ». Mme Marie-Françoise OUEDRAOGO, Secrétaire Permanent, Secrétariat Permanent de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, 25 mai 2007.

Plus qu'une difficulté de formulation linguistique, c'est alors bien une incapacité structurelle à produire de la doctrine administrative locale capable d'assurer l'« indigénisation » de ces notions qui est ici mise en évidence.

Si les règles de droit recouvrent la forme de l'écrit et sont formulées en français, elles prescrivent aussi les mêmes exigences à l'égard des administrés et de l'administration dans leurs interactions. Or, dans un pays où le taux d'alphabétisation des adultes ne dépasse pas 23% de la population totale[583], ces règles ne peuvent de ce fait que difficilement être connues, comprises et mobilisées. Cette problématique a été soulevée lors de la discussion du projet de loi régissant les rapports entre l'administration et les usagers des services publics. Seulement, la commission « Administration territoriale et décentralisation » de l'Assemblée nationale recommandait à ce propos « que l'analphabétisme ou l'illettrisme de la plupart des usagers des services publics ne soient point un handicap à l'application correcte de cette loi »[584] et l'on peut donc s'interroger sur la considération par les pouvoirs publics de cette problématique. Est-ce en effet aux administrés de contourner ces difficultés ou à la future loi de veiller à ce qu'aucun administré ne soit exclu du fait de son analphabétisme ou de son illettrisme ?

L'interdiction par la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 de toute discrimination dans l'accès des usagers aux services publics qui serait fondée sur la langue[585] traduit plutôt en droit la seconde conception. L'installation de bureaux d'accueil dans les administrations pourrait aussi aller dans le même sens, en ce qu'ils permettent une interaction orale directe, même s'ils ne sont pas encore opérationnels dans chaque service et si le décret n°03-580 dispose que l'orientation des usagers en son sein peut se faire notamment par le biais de la distribution de documents et imprimés. Néanmoins, cette approche est contrebalancée par le fait que

---

[583] Source Internet Unicef pour 2008 : www.unicef.org/french/infobycountry/mali_statistics.html.
[584] SISSOKO, Mody (rapp.), *Avis sur le projet de loi 97/08 régissant les rapports entre l'Administration et les Usagers des Services Publics*, Commission Administration territoriale-Décentralisation de l'Assemblée nationale, Bamako novembre 1997, p. 2.
[585] Article 5 de la loi du 19 janvier 1998.

l'ensemble de la procédure régissant les interactions entre l'administration et les administrés repose tout au long de cette loi sur l'écrit et le français. D'après cette loi en effet, l'administré analphabète et illettré devra donc trouver les moyens nécessaires pour parvenir à lire et écrire en français afin de pouvoir à la fois : connaître le droit[586], comprendre les motivations des actes administratifs[587] ainsi que le refus de leur communication[588], accéder aux documents administratifs[589] et formuler une demande auprès de l'administration[590]. Il faut souligner par ailleurs que, dans la mise en œuvre du Programme de Développement Institutionnel, cette dimension de la forme présidant aux interactions entre l'administration et les administrés n'a pas été interrogée, au sens où les premières actions visant à rendre l'application de la loi n°98-012 et de son décret effective portent sur la normalisation et la standardisation des formulaires administratifs. De surcroît, dans l'introduction de ses demandes, l'administré sera confronté à des agents de l'administration souvent réfractaires eux-mêmes à communiquer en français pour des raisons sociologiques ou simplement de mauvaise maîtrise de la langue.

Plus largement, la forme du droit se trouve aussi inadaptée au milieu social au regard des modalités d'introduction d'un recours contre un agissement ou une décision de l'administration. En effet, autant les recours contentieux devant le juge, que les recommandations devant le Médiateur de la République, ou que les interpellations auprès de

---

[586] Selon l'article 18, doivent être publiés : les actes législatifs et réglementaires, les directives, instructions, circulaires et notes de service qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Il faut cependant souligner que les barrières de la langue et de l'écrit sont atténuées par les prescriptions du décret n°03-580 relatives aux modalités de la publication puisque son article 19 indique la possibilité de diffusion par voie orale d'un texte ou par tout autre moyen généralement admis dans le milieu concerné. Cette atténuation ne vaut cependant pas pour les actes individuels, qui, pour leur part, doivent être notifiés pour être opposables. La procédure de notification emporte aussi la nécessité de disposer d'une adresse postale afin que le droit les concernant soit porté à la connaissance des administrés.

[587] Article 9 de la loi n°98-012 : « La motivation doit être écrite ».

[588] Article 17 : « Le refus de communication d'un document est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée ».

[589] Article 14 : « L'accès aux documents administratifs s'exerce par consultation gratuite sur place ou par délivrance de copies ».

[590] Article 21 : « L'administration est tenue de donner suite, par écrit, à une demande écrite d'un usager dans un délai maximum de trente jours ».

l'Espace d'Interpellation Démocratique doivent être formulées par écrit[591]. Un administré analphabète ou illettré se voit en conséquence privé de toute possibilité de recours contre l'administration du fait de la perpétuation d'un fonctionnement juridique exogène. Bien plus, cette logique opère y compris pour des recours devant des autorités, telles que le Médiateur de la République, pourtant instaurées afin de faciliter les relations entre l'administration et les administrés[592], ou encore pour des interpellations au cours d'un Espace dont le principe a pourtant été pensé de manière originale par le Mali. Aussi, malgré la volonté manifeste des autorités de faciliter la résolution des litiges que les administrés pourraient rencontrer avec l'administration en installant plusieurs institutions pour ce faire, les modalités de leur saisine ont-elles pour conséquence de restreindre grandement le nombre de recours formés devant elles. En effet, au regard des statistiques élaborées par les bureaux du Médiateur de la République par exemple : entre 2000 et 2004, moins de 150 réclamations par an ont été enregistrées par ces derniers, sauf pour l'année 2003 où ce nombre s'élève à 201 réclamations[593]. Leur nombre total est donc peu élevé et un intérêt porté à la répartition des réclamations par région et par objet montre de surcroît que ces

---

[591] Article 10 de la loi n°94-006/AN-RM du 18 mars 1994 portant organisation et fonctionnement des Tribunaux administratifs : « Les requêtes introductives d'instance doivent porter la signature de la partie ou de son représentant. Les requêtes doivent contenir l'exposé sommaire des faits et moyens et être accompagnées, le cas échéant de la copie de la décision attaquée » ; article 9 de la loi n°97-022 du 1 mars 1997 instituant le médiateur de la République : « Toute personne physique ou morale […] peut, par réclamation écrite, porter l'affaire à la connaissance du médiateur de la République » ; article 5 du Règlement intérieur de l'Espace d'Interpellation Démocratique : « Toute personne qui l'estime nécessaire peut interpeller le gouvernement par écrit sur les actes de celui-ci qu'elle considère attentatoires aux droits humains ».

[592] En conclusion de son rapport sur la loi instituant le médiateur de la République au Mali, une Commission de l'assemblée nationale indique que : « l'institution du médiateur de la République comme facilitateur de dialogue entre usager et service public, est une innovation importante dans le fonctionnement de notre administration à cause même de la dimension toute humaine qu'il introduit dans ces relations jusque là marquées par la confrontation et l'incompréhension du fait de la rigueur de la règle de droit. Cette conception nouvelle du service public corrigera sans nul doute les nombreux aspects néfastes décelés ça et là et permettra à notre administration de mieux coller aux valeurs sociétales de notre pays ». SIDIBE, Souley (rapp.), *Rapport*, Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation, de la Justice, de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation de l'Assemblée nationale, Bamako février 1997, p. 4.

[593] MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, *Rapport annuel* 2004, Bamako 2005, p. 10. Nous pouvons supposer que ce pic de 2003 est consécutif aux élections présidentielles et législatives tenues l'année précédente et ayant pu entraîner des recours en contestation des procédures électorales ou de changement d'affectation d'agents publics à leur suite.

réclamations sont, pour la majorité, enregistrées à Bamako[594] et sont relatives à des demandes de régularisation administrative par des agents publics, des litiges domaniaux et fonciers ainsi qu'à la justice, tous ces objets reflétant un certain niveau d'instruction des administrés saisissant le Médiateur. Par ailleurs, la part des réclamations formulées par les femmes est très faible. Sociologiquement, l'accès à cette institution ne s'opère en conséquence pas dans une logique égalitaire entre les administrés. Il en va de même devant l'Espace d'Interpellation Démocratique[595].

Ainsi que le résume Philippe Warin, face à l'administration, la question de « l'accessibilité ne se pos[e] pas seulement en termes de géographie ou d'horaires, mais aussi en termes de compréhension des droits »[596]. Nous ajouterons aussi qu'elle se pose en termes de capacité d'exercice de ces droits. Cela suppose alors nécessairement une formulation intelligible des droits pour les administrés, mais aussi le renvoi par les normes à des représentations partagées. Or, le droit des relations entre l'administration et les administrés au Mali présente également des caractères exogènes quant au fond du droit, complexifiant d'autant cette entreprise.

II. Les caractères exogènes quant au fond du droit

Quant au fond du droit régissant les relations entre l'administration et les administrés, les producteurs du droit maliens mobilisent dans son élaboration tant des principes (A) que des catégories juridiques exogènes (B).

---

[594] Il faut cependant souligner qu'à la suite de la nomination de correspondants du médiateur dans certaines régions, les réclamations ont augmenté de 15% dans ces dernières. Voir MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, *Rapport annuel* 2004, Bamako 2005, p. 11.

[595] Voir en ce sens les statistiques données *supra*.

[596] WARIN, Philippe (éd.), *Quelle modernisation des services publics. Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, Paris 1997, p. 115.

A. La mobilisation de principes juridiques exogènes

Ainsi que nous l'exposait Ousmane Sy[597], ancien ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, la loi n°98-012 régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali procède d'une volonté politique du Président Alpha Oumar Konaré d'améliorer le fonctionnement de l'administration d'un point de vue qualitatif, dans la lignée du grand processus de réforme de l'Etat engagé avec la décentralisation. Cette volonté de repenser dans sa conception une administration marquée, par rapport aux relations entretenues avec les administrés, par les référents coloniaux, ne s'accompagne toutefois pas de l'adoption de règles de droit originales. Le sentiment de familiarité qui saisit le juriste français analysant les textes maliens, esquisse en effet la proximité des univers juridiques portant les textes de ces deux pays.

En effet, si l'Espace d'Interpellation Démocratique, tout comme certaines dispositions de fond consacrées par la loi n°98-012 du 18 janvier 1998, telles que celles relatives à l'accueil des usagers ou les modalités particulières par lesquelles la notification des actes administratifs peut être effectuée au Mali, constituent des institutions et des adaptations propres au droit malien que l'on ne saurait occulter, la loi n°98-012 consacre néanmoins pour le reste des principes[598] identiques à ceux que connaît le droit français, notamment tels qu'ils sont formulés par les lois françaises du 17 juillet 1978[599] et du 11 juillet 1979[600]. Bien plus, elle en reprend même parfois mots pour mots certains passages[601]. L'exégèse croisée des textes maliens et français créant une institution de médiation et organisant la justice administrative invite à formuler un constat similaire.

---

[597] Entretien avec Ousmane Sy, 26 juillet 2008.

[598] Il en est ainsi par exemple des notions de documents administratifs de caractère non nominatif, de publication et de notification des actes administratifs ou encore de la motivation des actes administratifs et des modalités qu'elle suppose.

[599] Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

[600] Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

[601] Tels que l'article 1er al. 2, l'article 4.a), certains des motifs de refus de consultation des documents exposés à l'article 6, l'article 7 al. 1, l'article 9 al. 1. de la loi n°78-753 et les articles 1er, 3 et 4 de la loi n°79-587.

Si cette proximité dans la rédaction des textes et, par conséquent, dans les notions mobilisées s'explique aisément relativement à la teneur de l'héritage colonial exposée *supra*, elle résulte avant tout des mouvements actuels d'internationalisation de l'Etat de droit et plus largement, de la standardisation des principes régissant les relations entre l'administration et les administrés. Ces derniers ont été particulièrement mis en évidence par Jean-Bernard Auby par la caractérisation de l'émergence d'un « droit global de la gouvernance nationale »[602]. Au terme de sa réflexion sur « La globalisation, le droit et l'Etat », Jean-Bernard Auby conclut en effet qu'« il se développe indiscutablement une sorte de patrimoine commun international de droit administratif : un certain nombre de principes et de modèles qui tendent à devenir le socle commun des droits administratifs des Etats de droit […]. Il s'agit en particulier de tous ces principes qui s'apparentent à ceux de la bonne gouvernance, qu'il s'agisse de la transparence, de ce qui a trait à l'intégrité des responsables publics, du bon traitement des dossiers dans un esprit de "bonne administration", etc. »[603].

Au regard de son droit positif, le Mali s'inscrit en conséquence dans ce mouvement, au titre d'Etat démocratique, mais aussi d'Etat aidé. La volonté étatique d'encadrer juridiquement les relations administratives repose en effet tant sur la consécration de nouveaux droits en faveur des administrés que sur une logique de labellisation démocratique à destination des partenaires mondiaux. Lors de la discussion du projet de loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics, un député avançait en ce sens « le désir d'excellence qui [les] pousse à tout cela »[604].

Cette logique est particulièrement perceptible dans l'institutionnalisation de voies de recours contre les actes de l'administration. Concernant les tribunaux administratifs tout d'abord, leur installation fait suite à une demande expresse des bailleurs de fonds du Mali, ainsi que l'indique le rapport de la Commission des lois de l'Assemblée nationale à propos

---

[602] AUBY, Jean-Bernard, *La globalisation, le droit et l'Etat*, 2ème éd., L.G.D.J, Paris 2010, p. 93.
[603] AUBY, Jean-Bernard, *La globalisation, le droit et l'Etat*, 2ème éd., L.G.D.J, Paris 2010, p. 242.
[604] Discussion du projet de loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics, débat parlementaire général, 24 novembre 1997.

des dépôts n°95-15 et n°95-16 portant modification de la loi n°94-06 sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs. Selon ce rapport en effet, « malgré cette volonté du législateur de doter au plus vite notre arsenal juridique d'une structure qui réglerait les contentieux administratifs et avec la pressante suggestion de nos partenaires au développement, les deux textes sus-évoqués ont été votés avec des lacunes et celles-ci n'ont pas permis de "mettre les choses sur les rails" »[605]. Cette analyse est par ailleurs appuyée par les propos formulés par le magistrat Badara Alou Sidibé au cours d'un entretien[606]. Sur la volonté politique à l'origine de la création des tribunaux administratifs, ce dernier nous indiquait en effet que « ce sont les bailleurs de fonds du Mali qui ont exigé, je dis bien exigé, la création, l'existence et le fonctionnement des tribunaux administratifs »[607]. Il ajoutait ensuite que « ce n'était pas du goût du pouvoir »[608] et disait être « confronté à cette réalité au quotidien »[609]. Très concrètement, cet état de fait se ressent dans les difficultés rencontrées dans l'exécution des décisions de justice défavorables à l'administration[610]. Dans la même logique, les recommandations formulées par le médiateur de la République connaissent par ailleurs un sort similaire, le Conseil des ministres constatant en effet que « peu d'administrations se plient à l'obligation de répondre aux correspondances du Médiateur et de l'informer des suites réservées à ses recommandations. »[611]

---

[605] BERTHE, Ibrahim (rapp.), *Rapport sur le dépôt 95/15 et 95/16 portant modification de la loi 94/06 sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs et statut des membres des Juridictions administratives remplaçant la loi 94/07 portant statut des juges administratifs*, Commission lois de l'Assemblée nationale, Bamako, Mali s.d., p. 1.

[606] Entretien avec Badara Alou Sidibé, Magistrat, Secrétaire à la communication du Syndicat Autonome de la Magistrature, Ministère de la Justice, tribunal administratif de Bamako, 5 juillet 2006.

[607] *Idem*.

[608] *Ibidem*.

[609] *Ibidem*.

[610] Ces difficultés sont particulièrement mises en avant dans les réclamations formulées devant le Médiateur de la République au Mali. Le même problème est aussi rencontré au Burkina-Faso, ainsi que le retrace Zachael Ki : « il y a une difficulté réelle pour un citoyen qui est victorieux dans une procédure contentieuse d'obtenir l'exécution effective du jugement ou de l'arrêt dont il est bénéficiaire. La aussi, c'est peut être une culture juridique non encore ancrée. Quand bien même la procédure, le règlement juridictionnel notamment devant les tribunaux administratifs existent, les gens n'ont pas encore intégré l'idée que c'est un principe qui veut que quand une décision de justice est rendue, il faut en accepter les règles et lorsqu'on a perdu, on ne peut plus refuser. Ici, si vous voulez, on a des administrations, qui, fortes de leur statut de puissance publique, refusent d'exécuter les décisions. ». Entretien avec Zachael Ki, secrétaire général, le Médiateur du Faso, 18 mai 2007.

[611] Communiqué du Secrétariat général du gouvernement relatif à la session du Conseil des ministres du 19 octobre 2011, site de la Primature du Mali.

Dépassant une analyse en termes de principes pour bien mettre en évidence le jeu multi-niveaux, il faut souligner aussi ici que l'Espace d'Interpellation Démocratique, mobilisant chaque année un jury de personnalités reconnues par la communauté internationale pour leur action en faveur des Droits de l'homme, s'inscrit pour partie dans une logique similaire d'affichage démocratique. Outre la composition même de ce Jury d'Honneur, l'analyse des recommandations formulées chaque année permet une conclusion identique. Si elles ne manquent pas en effet de souligner l'importance de l'exercice à proprement parler, ces recommandations dénoncent à chaque fois l'opacité du tri des interpellations et des réponses qui y sont formulées[612], ainsi que la récurrence des plaintes d'une année sur l'autre. De ce fait, la crainte de la dérive de la tenue de cet Espace vers un exercice purement formel, destiné à asseoir la bonne conscience du gouvernement, est exprimée à la fois par les jurys et par les médias.

Dans un tel contexte, par le double effet du conditionnement et des conditionnalités, des principes juridiques exogènes se trouvent donc consacrés par le droit malien. Plus précisément, dans le mouvement de la globalisation des principes régissant les relations entre l'administration et les administrés, la mobilisation par le droit malien des principes élaborés en droit français permet de satisfaire une logique de célérité et d'affichage démocratique, quitte à consacrer des procédures et des techniques labellisées à l'international mais risquant de rendre, concrètement, l'accès au droit et à l'administration encore plus illusoire pour la grande majorité des administrés. Ce caractère exogène du fond du droit se retrouve aussi au regard des catégories juridiques consacrées par le droit régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali.

---

[612] A titre d'illustration, soulignons que lors de la session de l'Espace d'Interpellation Démocratique tenue le 10 décembre 2009, dont les recommandations formulées à son issue par le Jury d'honneur sont les dernières à avoir été mises à disposition par le ministère de la Justice, que ce Jury a indiqué qu'il « regrette que sur les 68 interpellations reçues, seules les "19 interpellations lues" et les "22 interpellations classées pour suite à donner" lui aient été transmises, sans qu'il ait pu prendre connaissance des "interpellations rejetées" », mais aussi « de ne pas avoir eu les moyens de se réunir avant la tenue de l'E.I.D. afin de mieux préparer les travaux ». *Les recommandations du Jury d'honneur de la 14ème édition de l'E.I.D.*, Bamako 2009, p. 3.

B. La mobilisation de catégories juridiques exogènes

Les termes d' « administrés » et d'« agents publics », s'ils désignent les protagonistes de la relation administrative, caractérisent aussi des catégories juridiques. Or, en tant que telles, elles sont porteuses de représentations et sous-tendent une certaine conception des rôles des acteurs. Aussi, en mobilisant de telles catégories, les dirigeants omettent-ils de considérer la représentation de l'individu dans la société malienne dans le droit qu'ils produisent, alors que ce dernier est censé régir cette société. C'est ainsi en mettant en lumière cet impensé du droit positif malien (1) que nous pourrons démontrer, entre la manière dont les figures[613] des acteurs de la relation administrative sont pensées par les discours politiques ainsi que par les textes juridiques, et la manière dont elles s'esquissent dans la pratique administrative, un antagonisme de ces figures (2) révélateur du caractère exogène des catégories juridiques mobilisées.

1. L'impensé du droit positif : la représentation de l'individu dans la société malienne

Remettant en question la « vocation universelle du modèle [démocratique] occidental »[614], Sophia Mappa interroge le transfert aveugle de ses fondements conceptuels. Parmi eux, le concept d'individu apparaît notamment comme situé et donc empreint des représentations du monde occidentales. S'appuyant essentiellement, pour cette démonstration, sur l'histoire des idées politiques en Occident, Sophia Mappa conclut que « c'est cet individu et cette expérience historique spécifiques que l'on projette sur l'ensemble de la planète, laquelle vit pour la plupart, sur le mode de la dépossession plus ou moins radicale et de la subordination »[615]. Or, si l'universalité de la transcription du concept d'individu est à

[613] D'après la terminologie employée par Jacques Chevallier : CHEVALLIER, Jacques, « Figures de l'usager », in DRAI, Raphaël ; CHEVALLIER, Jacques ; DORWLING-CARTER, Marcel ; SOULIER, Gérard (et *al.*), *Psychologie et science administrative*, C.U.R.A.P.P., P.U.F., Paris 1985, pp. 35-69.
[614] MAPPA, Sophia, « L'injonction démocratique dans les politiques européennes de développement », in MAPPA, Sophia (dir.), *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, Paris 1995, p. 140.
[615] *Idem*, p. 149.

reconsidérer dans les politiques de développement, l'universalité des catégories juridiques qu'il supporte doit l'être de la même manière. Les catégories normatives d'agent public et d'usager, fondant le droit positif des relations entre l'administration et les administrés au Mali par transfert des concepts juridiques occidentaux, trouvent-elles un écho dans la société qui permette à chacun d'investir son rôle conformément aux prescriptions juridiques ? C'est toute la question des représentations de l'homme dans la société qui est ici posée, représentations inhérentes à la cosmogonie propre à chaque société.

Du fait de la pensée judéo-chrétienne, comme l'expose Jacques Djoli Eseng'Ekeli, « l'anthropologie occidentale est fondée sur un individu-citoyen, nu, pur, isolé, absolu, né hors du monde avec le monopole du sens, n'ayant aucune relation a priori avec son semblable, créant après coup la société ou la communauté au moyen d'un contrat social entendu comme une association volontaire maintenue par la participation individuelle et collective »[616]. A l'image de leur Dieu créateur en qui « l'Etre prime l'action », précise en effet l'anthropologue du droit Michel Alliot, « les Occidentaux affirm[ent] le primat de l'être sur la fonction »[617]. De ce fait, la représentation occidentale de l'individu renvoie à une double logique d'uniformité et d'égalité.

Au contraire, la cosmogonie malienne organise le monde selon deux fondements profondément imbriqués l'un dans l'autre, qui sont l'altérité et la complémentarité[618]. L'individu est alors ici considéré à partir des fonctions qu'il exerce, en ce qu'elles viennent

---

[616] BUAKASA, Gérard, *Réinventer l'Afrique : de la tradition à la modernité au Congo-Zaïre*, L'Harmattan, Paris 1996, p. 182.

[617] ALLIOT, Michel, « La coutume dans les droits originellement africains », in KUYU, Camille (textes choisis et édités par), *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*, Karthala, Paris 2003, p. 56.

[618] Richard Toé, anthropologue malien, écrit en ce sens : « D'une façon générale la pensée traditionnelle saisit le monde de façon globale. C'est une pensée profondément humaine et radicalement optimiste. La forme d'organisation et de classification qui en découle est celle d'une altérité radicale : les objets et les phénomènes du monde sont différents. […] La différence doit conduire nécessairement à la complémentarité. La complémentarité est comprise comme une nécessité vitale pour faire l'union harmonieuse. Les deux doivent toujours être liés. ». TOE, Richard ; BAMBA, M. ; DAFFE, S., « La problématique de l'insertion des autorités et institutions traditionnelles dans le nouveau contexte démocratique au Mali », *Synthèse du rapport final*, MDRI/USAID, Bamako 2000, p. 50.

déterminer son statut au sein des différents groupes auxquels il appartient. L'individu n'est donc jamais pensé isolément mais comme partie d'une communauté, qu'elle soit une famille, un clan, une fraction ou une tribu dans le Mali-Nord et un foyer, un groupement de foyers, un quartier ou un village dans le Mali-Sud[619]. Fondée sur le grégarisme, ainsi que le souligne Laurent Bado, la société africaine est appelée à protéger l'homme et, par conséquent, « la primauté du groupe sur l'individu est ainsi affirmée, consacrant du même coup le culte du "nous" qui se détient sur la conception de la liberté et du pouvoir »[620]. Cette différence entre l'Occident et l'Afrique dans la conceptualisation de l'individu, oblige à s'interroger, en sortant du prisme occidentalo-centré, sur le positionnement des Maliens par rapport au pouvoir et, partant, par rapport à l'Etat et au droit qu'il produit.

Pour ce faire, les travaux produits par la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions sont particulièrement éclairants. En effet, comparant dans cinq tomes le positionnement de l'individu face au pouvoir selon une double logique géographique et historique[621], ces chercheurs mettent bien en évidence la singularité occidentale du besoin de

---

[619] La structuration de la vie sociale traditionnelle au sud du Mali est exprimée en langue bambara. La première institution est le Goua, traduit par « foyer » et regroupant un homme, sa ou ses femmes et ses enfants. La deuxième est le Lu, regroupant plusieurs Goua, dont l'autorité est le chef de famille ou Lutiki. La troisième institution est le In, Kinda, Da et Kunda, traduit par « quartier » et composé de plusieurs familles avec comme autorité le chef de Kin ou Kintiki. La quatrième est le So, traduit par « village », formé par plusieurs Kin, avec le chef de village, Sotigui ou Dugutiki, comme autorité. Voir en ce sens *idem*, p. 25.

[620] BADO, Laurent, « La crise de la démocratie occidentale en Afrique noire », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 1999, n°1, p. 32.

[621] Voir SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Première partie : Antiquité*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, De Boeck université, Bruxelles 1989 157 p. ; SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Deuxième partie : Afrique, Asie, Amérique avant le XIXe siècle*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, Dessain et Tolra, Paris 1988 378 p. ; SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Troisième partie : Europe occidentale, XIIe-XVIIIe siècles*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, De Boeck université, Bruxelles 1989 549 p. ; SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Quatrième partie : Europe orientale au Moyen-Age, aux temps modernes et contemporains*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, De Boeck université, Bruxelles 1989 234 p. ; SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Cinquième partie : Europe occidentale et Amérique, XVIIIe-XXe siècles*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, Dessain et Tolra, Paris 1988. 512 p.

l'Etat et de son droit pour protéger l'individu du pouvoir. Dans les sociétés africaines, au Mali notamment ainsi que nous l'avons développé, l'organisation du monde repose simultanément sur l'altérité et la complémentarité. Le besoin occidental d'une institution suprême indispensable à la réunion d'individus semblables et égaux ne peut donc être ressenti de manière identique en Afrique puisque chacun diffère de l'autre et ne peut vivre sans lui. L'harmonie du monde est donc directement garantie par les fondements de l'organisation de la société. Par conséquent, Michel Alliot conclut relativement à l'institution étatique que « de cette complémentarité découle la cohérence particulièrement forte de ces sociétés qui moins que d'autres ont besoin d'un Etat pour assurer leur unité et pour chacun des groupes les constituant la sécurité que donne la certitude d'être indispensable aux autres »[622].

L'organisation de la société en communautés, inhérente à ces fondements, assure de surcroît la protection des individus, qui ne seront donc jamais exposés directement au pouvoir et qui n'éprouvent ainsi pas le besoin sécuritaire, comme en Occident, d'instaurer « un pouvoir fort et donc unique pour les protéger les uns des autres et […] un Droit pour les protéger de ce pouvoir »[623]. Au Mali, c'est le statut acquis progressivement par chaque individu qui lui permet d'agir en assurant la cohésion de la société et garantir ainsi son « avenir »[624].

A travers l'étude des représentations de l'individu dans la société, il est alors possible d'interroger la notion de personnalité juridique. Si en Occident, l'institution étatique accorde de manière égale des droits à chaque individu afin de pouvoir assurer sa vie en société et le

---

[622] ALLIOT, Michel, « L'individu face au pouvoir. Regards sur l'Afrique, retour sur l'Occident. », in SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Deuxième partie : Afrique, Asie, Amérique avant le XIXe siècle*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, Dessain et Tolra, Paris 1988, p. 23.

[623] *Idem*, p. 21.

[624] C'est cette question de la confiance dans l'avenir qu'aborde Michel Alliot dans son article. *Ibidem*, pp. 31-35.

prévenir des abus de son action, au Mali, c'est la société qui construit les droits de chaque individu, en veillant à échapper à l'uniformité. Ainsi, selon Michel Alliot, « la notion de personne juridique n'appartient pas aux droits originellement africains »[625], contrairement à celle de statut, qui oblige à considérer l'accomplissement de l'individu par le prisme de la permanence du groupe. Cette articulation influe alors nécessairement sur le rapport de l'individu face au recours au droit dans les sociétés africaines traditionnelles. En ce sens, ainsi que le résume Raymond Verdier : « la société politique a affaire à des individus concrets, multiples dans leurs participations, divers dans leurs situations variées, différents dans leurs positions complémentaires. L'individu a des droits, mais il les tient, non de sa qualité singulière d'individu, mais des fonctions qu'il assume dans la vie sociale de la Cité, au sein des diverses communautés dont il fait partie. Les prérogatives qu'il exerce sont des attributs sociaux attachés à sa personne, qui vont de pair avec l'accomplissement d'obligations correspondantes et qui traduisent l'interdépendance des membres de la communauté. »[626].

Dans le Mali contemporain, la conception de l'individu, si elle évolue, demeure fondée sur les mêmes principes. Dans sa thèse consacrée au droit public et à l'institutionnalisation en situation de pluralisme normatif, Séverine Bellina conclut en effet sa réflexion sur la notion de collectif en Afrique dans le sens qu' « au Mali, jusqu'à aujourd'hui, l'individualité n'existe encore que pour le collectif. Dans le langage occidental, cela se traduit par le constat selon lequel l'action privée doit toujours tendre vers la conservation de la communauté et que l'action collective sert l'action individuelle, puisque celle-ci a pour vocation de s'inscrire, directement ou non, dans le communautaire. La circularité des relations entre l'individu et la communauté, dont la rupture est évitée par la dynamique solidaire, favorise la confusion

---

[625] ALLIOT, Michel, « La coutume dans les droits originellement africains », in KUYU, Camille (textes choisis et édités par), *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*, Karthala, Paris 2003, p. 57.

[626] VERDIER, Raymond, « L'individu face au pouvoir dans les sociétés traditionnelles d'Afrique noire », in SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Deuxième partie : Afrique, Asie, Amérique avant le XIXe siècle*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, Dessain et Tolra, Paris 1988, p. 67.

entre les intérêts privés et publics »[627]. Ainsi, le processus d'individualisation en cours sous l'effet de la globalisation s'opère sans rupture psychologique avec le communautarisme caractérisant l'organisation sociale traditionnelle. Par conséquent, puisque le droit positif est élaboré selon des considérations exogènes, il s'appuie aussi sur des représentations situées de l'individu, de l'Etat et du droit. De ce fait, les figures des administrés et des agents publics portées par l'Etat à travers son droit diffèrent profondément de celles des protagonistes au quotidien.

2. Les figures antagonistes des acteurs de la relation administrative

Après avoir mis en évidence les deux visages de l'administré malien (a), soit celui qu'il devrait être d'après les discours et les textes et celui qu'il est réellement, il sera démontré que la figure de l'agent public animé du sens du service public représente une fiction juridique plutôt qu'une réalité sociologique (b).

a. L'administré malien, un Janus

Selon le droit positif malien, plutôt qu'un administré, « est considéré comme usager du service public toute personne physique ou morale qui sollicite les prestations de l'Administration »[628]. Cette définition correspond à celle consacrée classiquement par la doctrine française. Jean du Bois de Gaudusson, cherchant à « édifier une définition générale de l'usager du service public »[629] dans sa thèse, écrit en effet que : « pour qu'il y ait usager, il faut donc à la fois une activité de service public - l'attribution d'une prestation - et une

---

[627] BELLINA, Séverine, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, Université Pierre Mendès France, Grenoble 2001, p. 435.

[628] Article 4 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.

[629] DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean, *L'usager du service public administratif*, L.G.D.J, Paris 1974, p. 14.

démarche de l'administré - l'entrée au service public »[630]. Ainsi défini, l'usager est en conséquence un sujet de droit, qui, en bénéficiant directement de l'activité de l'administration, se distingue juridiquement d'autres catégories d'administrés[631].

Néanmoins, le discours politique sur l'amélioration des relations entre l'administration et le peuple s'écarte de cette définition juridique. En effet, les programmes élaborés afin d'assurer la mise en œuvre de la loi n°98-012 et de son décret d'application ne visent nullement l'usager ainsi strictement défini. Si le P.D.I. et les P.O. se réfèrent constamment à la notion d'usager, sans d'ailleurs le définir juridiquement, ils l'associent aussi parfois à celle de client[632] et, surtout, constamment, à celle de citoyen[633]. Comme en France alors, ainsi que le souligne Dominique Maillard Desgrées du Loû, « il en résulte que la notion juridique de l'usager des services publics ne correspond pas (en tout cas, pas entièrement) à l'emploi du terme dans le discours sur la réforme des services publics et de l'Etat »[634].

Au regard du contenu de ces programmes de développement, l'assimilation en leur sein de la notion d'usager à celle de citoyen vise à exprimer le renouvellement des rapports administratifs. En effet, dans la continuité du programme politique présenté par le Président

---

[630] *Idem*, p. 18.

[631] Voir DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean, *L'usager du service public administratif*, L.G.D.J, Paris 1974, pp. 19-24.

[632] « L'organisation de cette mise en relation et de cette ouverture de l'administration ainsi que l'organisation d'un dialogue entre l'administration et ses "clients" est une condition pour impulser la réforme de l'administration elle-même d'une part, d'autre part pour restaurer la confiance du citoyen dans son administration ». COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2005-2007*, Bamako novembre 2004, p. 48.

[633] A titre d'illustration : « les capacités de l'Administration sont donc faibles et elle est peu outillée pour prendre efficacement en compte les préoccupations essentielles du citoyen. Or, la prise en charge des préoccupations des citoyens à travers des prestations de qualité est le gage de la légitimité de l'action publique. ». COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel*, Bamako juillet 2003, p. 5. Ou encore : « L'objectif global de cette composante consiste à replacer l'usager au centre de l'action publique en : Garantissant l'accès égal et général des citoyens aux services publics ; Obligeant l'administration à motiver ses décisions défavorables ; Garantissant aux citoyens l'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif (rapports, études, instructions, etc.) et non couverts par le secret ». COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2005-2007*, Bamako novembre 2004, p. 49.

[634] MAILLARD DESGREES DU LOU, Dominique, *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, P.U.F., Paris 2000, p. 26.

Amadou Toumani Touré en 2002 visant à instaurer une administration « proche du citoyen » et « des relations entre le citoyen et l'Administration empreintes de sérénité, de confiance réciproque et de transparence »[635], le P.D.I. prône la nécessité pour l'administration de prendre en compte « les préoccupations essentielles du citoyen »[636], notamment par le biais d'un axe stratégique dédié à « la communication et [aux] relations avec les usagers ». Par analogie avec l'évolution sémantique que la doctrine et le discours politico-administratif français[637] connaissent, le recours à la notion de citoyen permet donc de rendre compte, dans les mots mêmes, de la volonté de rééquilibrage de la relation administrative jusqu'à présent empreinte d'unilatéralisme au Mali et ainsi de s'inscrire dans un mouvement global de démocratisation administrative.

Cette polysémie permet alors au pouvoir politique de poursuivre simultanément deux logiques. Par la référence à la notion d'usager et à ses préoccupations, il légitime en premier lieu la politique de modernisation administrative qu'il initie[638]. Par la référence à celle de citoyen, il affiche, plus largement, l'objectif de la rénovation des rapports des Maliens avec l'Etat. Cet objectif est présenté dès les discussions du projet de loi sur les relations entre l'administration et les usagers des services publics. Modibo Traoré, rapporteur de l'une des commissions de l'Assemblée nationale, souligne en ce sens que « toutes ces rencontres [depuis les évènements de mars 1991] ont mis en exergue l'impérieuse nécessité d'octroyer aux usagers des services publics, les droits qui les placeraient dans la dignité du vrai citoyen, ceci dans le souci de leur redonner confiance vis-à-vis de l'administration, en un mot respecter l'autorité de l'Etat »[639]. Il est ensuite exprimé dans le cadre stratégique de la réforme de l'Etat élaboré par la Primature. En ce sens, deux des objectifs visés par la modernisation

---

[635] Amadou Toumani TOURE, *Le temps du changement*, programme politique cité *in* PRIMATURE DU MALI, *Programme de développement institutionnel*, Bamako juillet 2003, p. 2.
[636] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel*, Bamako juillet 2003, p. 5.
[637] Voir DUMONT, Gilles, *La citoyenneté administrative*, thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, Paris 2002, pp. 575-627.
[638] Voir en ce sens WARIN, Philippe (éd.), *Quelle modernisation des services publics. Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, Paris 1997, 355 p. et notamment p. 45.
[639] TRAORE, Modibo (rapp.), *Rapport n°3*, Commission travail, emploi, promotion des femmes, jeunesse et sports de l'Assemblée nationale, Bamako, Mali novembre 1997, p. 1.

de l'administration sont, d'après ce cadre, de « restaurer la légitimité de l'administration »[640] et de « redonner à l'Etat sa crédibilité et son autorité »[641]. L'objectif de renouvellement des rapports des Maliens à l'institution étatique est surtout fortement exprimé dans le Plan Opérationnel pour 2010-2013 qui affiche expressément pour objectif, dans la composante relative à la communication et aux relations avec les usagers, de « renforcer le sentiment de citoyenneté »[642]. Le résultat attendu à la fin du PO est ainsi formulé : « Les usagers de l'Administration ont une connaissance suffisante de leur statut de citoyen et sont conscients de leurs droits et devoirs »[643]. De surcroît, si l'assimilation de l'usager au citoyen constitue un moyen, pour les dirigeants maliens, de s'assurer que la réforme de l'Etat sera bien portée par l'ensemble des acteurs, elle traduit, plus profondément, leur adhésion au service public à la française.

En effet, la reconnaissance de la citoyenneté administrative au Mali met en exergue une certaine conception du service public, en ce que l'administration recouvre une dimension civique. Dans sa thèse, Gilles Dumont explique ce caractère du service public à la française selon deux axes. Pour cet auteur, en effet, « la relation administrative comporte […] une dimension civique pour deux raisons : les services publics constituent l'un des moyens de renforcement de la citoyenneté (ce qui sous-entend que leur fourniture garantit les conditions d'exercice des droits civiques) ; ils sont un des lieux qui permet de stimuler le civisme (la participation des citoyens au fonctionnement des services publics renforce le lien civique). Si l'on synthétise l'argumentation, la promotion du statut civique de l'administré est le moyen de renforcer à la fois l'adhésion des administrés au service public et celle des citoyens à l'action étatique. »[644].

---

[640] PRIMATURE, Cabinet du ministère délégué à la réforme de l'Etat et aux relations avec les institutions, *Le cadre stratégique de la réforme de l'Etat*, Bamako mai 2003, p. 6.
[641] *Idem*.
[642] MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2010-2013*, Bamako décembre 2009, p. 84.
[643] *Idem*.
[644] DUMONT, Gilles, *La citoyenneté administrative*, thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, Paris 2002, p. 602.

Les pouvoirs publics poursuivent donc des buts particuliers par la référence aux différentes figures de l'usager. Par là même, ils promeuvent une image singulière de l'usager malien. Selon les textes juridiques et les discours politiques, l'usager malien est donc un sujet de droit individualisé, disposant de manière égale avec tous les autres usagers de droits qu'il peut invoquer dans ses relations avec l'administration. L'usager est aussi soumis à des obligations en ce qu'il est censé intégrer le mode de fonctionnement du service public. Par le biais de la relation administrative, il s'affirme ainsi dans sa qualité de citoyen et concède en conséquence à l'Etat toute sa légitimité dans le rôle de vecteur de la cohésion sociale, qu'il assure en accordant aux usagers des droits égaux aux prestations de service public.

Cette représentation de l'usager est celle portée par les pouvoirs publics, qui poursuivent le but, par l'« opérationnalisation » du Programme de Développement Institutionnel, de parvenir à ce que « tous les acteurs connaissent et comprennent leurs rôles respectifs ainsi que leurs droits et obligations »[645], car « il est indispensable qu'[ils en] partagent une même vision »[646]. Cependant, cette représentation ne correspond nullement à celle des usagers au quotidien de l'administration.

Sous la colonisation, les administrés, craintifs par déférence à l'autorité qui leur est imposée et marginalisés par leur statut de sujets dans l'ordre juridique, adoptent un comportement essentiellement passif face à une administration étrangère. La libération du joug métropolitain fait place à un comportement plus actif de la part des élites alphabétisées, qui prend rapidement la forme d'un « parasitisme »[647] par la formulation de demandes sociales démesurées à l'Etat nouvellement indépendant, alors que la majorité des citoyens reste passive face à lui. Depuis, après des décennies de parti unique et la tenue d'une Conférence Nationale en 1991, la figure de l'administré au Mali est délicate à esquisser. En

---

[645] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2005-2007*, Bamako novembre 2004, p. 49.
[646] *Idem*, p. 49.
[647] ANGSTHELM, André, *Le service public africain : la contribution des services publics à l'évolution politique et à la modernisation de l'Afrique Occidentale d'expression française*, thèse de doctorat en droit, Université de Grenoble, 1965, Volume 2, p. 432.

effet, dépassant la « théorie unifiante du rapport à l'administration »[648] proposée par les pouvoirs publics par le recours au vocable d'usager, de citoyen ou même de client, au Mali comme partout ailleurs - et encore plus qu'ailleurs - il apparaît indispensable d'envisager la relation administrative dans sa complexité.

Comme dans d'autres pays, le rapport à l'administration sera évidemment perçu très différemment en fonction de la nature du service, de son prestataire et des ressources de l'individu, considérées dans une acception large de « capital social »[649]. Au Mali, c'est cependant de la très faible densité de la relation administrative que découle sa complexité. Les administrés ne peuvent alors être envisagés qu'au regard des stratégies qu'ils élaborent dans leurs relations avec l'administration.

En effet, dans les pays occidentaux, l'individu entretient des relations avec l'administration de sa naissance à sa mort. Au contraire, un Malien peut décéder sans n'avoir jamais été en contact avec l'administration. C'est ici toute la représentation de l'individu analysée *supra* qu'il faut considérer. Si les fondements de l'organisation de la société garantissent en eux-mêmes la sécurité et la cohésion sociale, l'individu ne peut entretenir des relations avec une entité étatique suprême de la même intensité qu'en Occident. La prestation de service public constituant le fondement de cette relation entre l'Etat et les administrés, elle ne peut pas non plus être intériorisée d'une façon similaire.

Dans sa thèse consacrée au service public africain, André Angsthelm conclut en ce sens que : « quant à l'esprit du service public français, il ne répond nullement à la situation de la

---

[648] DUBOIS, Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, 3ème éd, Economica, Paris 2010, p. 12.

[649] Au sens retenu par Jacques Chevallier, pour qui le « 'capital social' de l'administré » est constitué « des ressources sociales, économiques et culturelles qu'il peut mobiliser ». CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, 4ème éd., coll. Thémis, P.U.F., Paris 2007, p. 397.

société africaine »[650]. En effet, « sous l'influence de la tradition précoloniale et du régime colonial, ni les pouvoirs publics, ni la nation, envisagés tous deux comme des groupements d'individus, ne possèdent le sens du service public »[651]. Selon cet auteur, la portée de ce constat est double. L'acquisition du sens du service public n'est pas réalisée tant à un niveau « individuel et subjectif » puisque « les fonctionnaires africains, voire les gouvernants, ne manifestent pas toujours les qualités intellectuelles et morales que l'intérêt général nécessite », qu'à un niveau « collectif et objectif » en raison de l'« ensemble de conceptions que la société africaine possède sur la signification et la place de l'administration publique dans l'organisation politique et sociale des nouveaux Etats »[652].

Cette analyse, si elle date de 1965, reste toujours d'actualité ainsi que le démontre notamment le cadre stratégique de la réforme de l'Etat élaboré en 2003 par la Primature. Dans ce document, en effet, la Primature indique son objectif d'initier un changement dans les comportements des agents comme des usagers par le biais de « campagnes d'Information-Education-Communication »[653] afin que « l'ensemble des fonctionnaires et des usagers […] œuvr[ent] dans le sens du renouveau du service public »[654]. La place de l'administration dans les représentations sociales s'écarte par conséquent des chemins foulés par les dirigeants et balisés dans les documents de programmation du développement institutionnel. Seule l'analyse de la densité des relations entretenues par les administrés avec l'administration permettra alors d'entrevoir la socialisation de cette dernière, afin d'esquisser les figures de l'administré au quotidien.

Or, l'observation de la nature des rapports initiés par l'administré avec l'administration menée au Mali invite à formuler le constat d'un administré stratège, qui ne sollicite

---

[650] ANGSTHELM, André, *Le service public africain : la contribution des services publics à l'évolution politique et à la modernisation de l'Afrique Occidentale d'expression française*, thèse de doctorat en droit, Grenoble 1965, Volume 2, p. 389.
[651] *Idem*, p. 435.
[652] *Ibidem*, p. 420.
[653] PRIMATURE DU MALI, *Le cadre stratégique de la réforme de l'Etat*, Bamako mai 2003, p. 10.
[654] *Idem*, p. 11.

l'administration, ou plus exactement l'administrateur, que sur un besoin précis et s'il est assuré que sa demande sera satisfaite. Les bureaux ne représentent alors que le lieu de passage obligé pour accéder à des prestations particulières, au sens où leur nécessité est conditionnée par l'Etat et qu'elles sont en conséquence uniquement délivrées par lui. Ce n'est donc pas en soi un besoin d'Etat qui s'exprimerait, mais un besoin ponctuel de pénétrer un registre d'actions initiées par lui seul.

Du fait de la singularité de cette relation, pouvoirs publics et administrés ne partagent pas la même vision de la notion de service. Les réponses formulées par les représentants des organismes publics au questionnaire envoyé pour consultation aux partenaires du C.D.I. en vue de leur contribution à la rédaction du deuxième P.O. mettent bien en évidence ce décalage. Se prononçant à propos de la composante 6 du P.D.I. sur la communication et les relations avec les usagers, ils remarquent en effet que « les usagers ne connaissent pas les missions des services »[655]. De ce fait, leurs attentes sont donc en conséquence distinctes de celles supposées par les pouvoirs publics dans les programmes de développement, les administrés se préoccupant uniquement de voir leur demande satisfaite par les moyens adéquats, sans la replacer dans un système plus vaste, ouvrant des droits et imposant des obligations. « Pour le citoyen lambda malien », cela, « ce n'est pas son problème » ainsi que le déclarait Mahamadou Sangaré au cours d'un entretien[656].

Deux séries d'observations sont particulièrement éclairantes à propos de ce caractère singulier de la relation à l'administration au Mali : celle des recours formulés par les administrés devant les juridictions administratives, comme auprès du Médiateur de la

---

[655] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Elaboration du Plan Opérationnel 2012-2013 du Programme de Développement Institutionnel. Consultation des partenaires du CDI en vue de leur contribution à la rédaction du PO/PDI. Synthèse des réponses au questionnaire*, Bamako 2004, p. 18.

[656] « Le citoyen lambda malien ne va voir le service public que quand il en a besoin sinon il n'y va pas, il ne cherche pas à savoir ce qu'est ce service public, quelles prestations il offre, il reste chez lui, ce n'est pas son problème ». Entretien avec Mahamadou Sangare, Chef de division Contentieux administratif à la Direction Générale du Contentieux de l'Etat, 7 juillet 2006.

République et des instances de l'Espace d'Interpellation Démocratique ainsi que celle relative à l'établissement des documents d'état civil.

En premier lieu, les recours, contentieux ou non, se distinguent par leur faible nombre et par leur caractère sectoriel. La quantité moindre de recours révèle, du strict point de vue de l'administré[657], la nature de la relation qu'il entretient avec l'administration selon deux aspects. Sociologiquement, elle rend compte de l'absence d'évidence de la revendication de droits face à l'administration, d'autant plus dans le dessein d'un recours en justice. Un recours, même s'il est formé contre un acte, est en effet assimilé à une mise en cause personnelle de son auteur et les administrés, imprégnés d'une conception de l'autorité tout autre que celle présidant à la mise en place de ces institutions, hésitent en conséquence logiquement à exercer cette faculté.

A un niveau sectoriel par ailleurs, que l'on se place dans un cadre juridictionnel ou non, les récriminations portent essentiellement sur cinq secteurs : la fonction publique, les marchés publics, la fiscalité, les élections et le foncier. Alors que les quatre premiers secteurs ne sont pas représentatifs de la relation des administrés au quotidien avec l'administration, en ce que les requérants sont des administrés tout à fait singuliers - fonctionnaires, entrepreneurs et candidats évincés -, le foncier constitue quant à lui un terrain d'observation privilégié des relations entre l'administration et les administrés. Plus particulièrement, le dépôt d'une requête devant le juge administratif en matière foncière éclaire la figure de l'administré stratège en ce qu'il exploite les espaces d'internormativité. En effet, comme le met notamment en évidence Séverine Bellina dans sa thèse, les normativités traditionnelle et étatique coexistent relativement à la gestion de la terre au Mali, ce qui mène à une instrumentalisation de ces normes du fait de leur imbrication. Elle conclut alors sur ce point que « les décisions administratives ou judiciaires, loin de constituer de véritables verdicts revêtant le caractère obligatoire, ou l'autorité de la chose jugée, sont surtout considérés

[657] En se plaçant en conséquence ici dans une analyse sociologique du rapport à l'administration, hors tous les aspects formel, géographique et matériel déjà évoqués.

comme de simples étapes dans ces affaires. Elles sont parfois l'occasion de l'adaptation des revendications ou des procédures usitées en vue d'obtenir gain de cause. Elles sont l'objet de négociations qui concernent aussi bien leur application que leur inapplication et participent pleinement à une logique de négociation-rebondissement. »[658]. La décision de justice rendue en matière foncière apparaît en conséquence moins comme l'aboutissement d'un recours contre une activité de l'administration afin d'être rétabli dans ses droits que comme une prestation en soi permettant à l'administré de jouer simultanément sur plusieurs normativités. L'administré élabore donc une véritable stratégie dans sa relation à l'administration, qui lui permet de multiplier les ressources à sa disposition. La même logique préside à la demande d'établissement des documents d'Etat civil.

Par définition, les documents d'état civil représentent, en second lieu, le sésame permettant de solliciter les prestations de l'administration. La pratique des administrés par rapport à leur établissement est donc révélatrice de la stratégie élaborée quant à leur relation avec l'administration. Ici aussi, la sollicitation de l'administration relève principalement du besoin ponctuel d'accéder aux prestations étatiques. Tous les citoyens ne disposent alors pas de documents permettant d'attester de leur Etat civil et, ainsi que Houodié Malo et Rachel Médah concluent leur enquête de terrain, « la démarche visant à faire établir un [tel] acte est essentiellement liée à la contrainte : accès à un service ou à un avantage (allocations familiales, pension alimentaire, capital décès, etc.) qui nécessite la présentation d'une pièce »[659]. L'établissement de ces documents permet alors à l'administré de se forger une « identité de papier »[660], une parmi d'autres, en s'inscrivant essentiellement dans une logique de bénéficiaire, plutôt que de citoyen. La logique d'identification par l'administration de

---

[658] BELLINA, Séverine, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, Université Pierre Mendès France, Grenoble 2001, p. 329.

[659] MALO, Houodié ; MEDAH, Rachel, Citoyenneté locale et citoyenneté formelle. La délivrance des pièces d'Etat civil à Baromo (province des Balé) et à Réo (province du Sanguié, Burkina Faso), Laboratoire citoyenneté-Institut universitaire d'études du développement, Etude RECIT n°15, Ouagadougou janvier 2007, p. 35. Le même constat ressort des enquêtes menées au Mali.

[660] D'après Vincent Dubois, ce sont ces « 'identités de papier' qui matérialisent l'acquisition individuelle d'un statut notamment par l'inscription sur les registres de l'Etat civil et par l'octroi de cartes ». DUBOIS, Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, 3ème éd., Economica, Paris 2010, p. 17.

l'administré est en effet occultée dans la démarche de ce dernier, ainsi qu'en témoignent la latence dans l'établissement des pièces d'identité, le contournement des procédures[661] pour ce faire et la vulgarisation de la pratique des jugements supplétifs[662]. La relation de l'administré à l'administration relève alors essentiellement d'une logique de négociation stratégique.

L'administré n'entrera en effet en relation avec l'administration que s'il éprouve le besoin d'accéder ponctuellement aux prestations proposées par l'Etat. Cherchant à obtenir satisfaction, il mobilisera alors l'un de ses cercles d'appartenance lui permettant de négocier, non d'administré à agent individualisé, mais de statut à statut complémentaire, contournant ainsi les procédures imposées par l'Etat. De plus, ce recours stratégique aux services étatiques trouve aussi logiquement son pendant dans des stratégies de « non-recours ». Dans cette hypothèse au Mali, l'offre de service public proposée étant celle simplement supposée par les pouvoirs publics, les populations ne ressentent parfois pas la nécessité de pénétrer le cercle étatique, la protection assurée par la communauté suffisant à la satisfaction de leurs besoins. Selon la typologie établie par Philippe Warin, cette hypothèse peut alors être rapprochée de celle du « non-recours volontaire (qui) n'apparaît pas comme un incident plus ou moins fortuit, notamment dans le processus de demande (par non connaissance de l'offre ou problème dans la mise en œuvre), mais *comme un rapport social à l'offre publique et aux institutions qui la servent* »[663]. En conséquence, les stratégies de recours et de « non-recours »[664] aux services publics ne doivent en rien être interprétées comme la manifestation au Mali d'une dualité entre l'inscription dans la tradition et dans la modernité. L'ensemble des stratégies des administrés dans leur relation (ou non-relation) à l'administration révèle au

---

[661] Pratiques relatées et observées de corruption, d'accélération, de non présentation des justificatifs exigés à l'établissement des actes de l'Etat civil, voire de fraudes massives dans la délivrance des cartes d'identité lors de l'élection présidentielle de 2007 (voir en annexe l'enquête menée dans la commune de Sido).

[662] Article 50 de la loi n°87-27/AN-RM du 16 mars 1987 relative à l'état civil : « Lorsqu'un évènement devant être déclaré à l'Etat civil ne l'a pas été dans le délai déterminé par la loi, lorsque l'acte n'a pas été retrouvé, il y est suppléé par un jugement supplétif ».

[663] WARIN, Philippe, « Le non-recours aux services publics, une question en attente de reconnaissance », in *Informations sociales*, 2003, n°109, p. 99.

[664] Voir les recherches menées dans le cadre de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), www.odenore.msh-alpes.fr.

contraire une inscription dans l'entre-deux, nécessitant, pour la construction des rapports, des négociations faisant appel à des représentations communes aux protagonistes. De ce fait, le rôle de l'agent public doit aussi être considéré dans sa singularité dans l'établissement de cette relation avec l'administré.

b. L'agent animé du sens du service public : une fiction juridique plutôt qu'une réalité sociologique

La loi n°98-012 et son décret d'application régissant les relations entre l'Administration et les usagers des services publics, ces textes prescrivent le comportement que doivent adopter, selon leurs termes, les « agents de l'administration »[665] envers les usagers. D'après l'article 3 de la loi n°98-012, ces agents peuvent être ceux des « services de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics [et] des organismes exerçant une mission de service public ». Parmi eux figurent, selon une lecture combinée de la loi n°98-012 et de la loi n°02-053 du 16 décembre 2002 portant statut général des fonctionnaires, les agents soumis à ce statut général, ceux soumis aux statuts particuliers, ainsi que le personnel engagé sous le régime contractuel pour exercer une mission de service public. Evidemment, la nature de service public de la mission poursuivie par ces agents apparaît prépondérante dans leur soumission aux règles régissant les relations entre l'administration et les administrés. Elle gouverne de ce fait les obligations auxquelles sont soumis les agents de l'administration, obligations qui sont exposées à la fois dans la loi relative aux relations entre l'administration et les usagers et, pour les personnels qui y sont soumis, dans les différents statuts régissant leurs fonctions[666].

---

[665] Article 6 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.

[666] Voir notamment les articles 9 à 16 de la loi n°02-053 du 16 décembre 2002 portant statut général des fonctionnaires et les articles 28 à 34 de la loi n°95-022 AN-RM du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales.

Comme l'expose Diango Cissoko à partir d'une étude des premiers statuts de la fonction publique qui demeure pertinente dans cette analyse au regard des textes ci-dessus évoqués, figurent essentiellement parmi ces obligations en droit malien celles de service, d'obéissance, de probité et de désintéressement, d'impartialité et de neutralité ainsi que celle de secret et de discrétion professionnels[667]. Dans le même sens, le schéma général pour l'élaboration d'un code de déontologie dans l'Administration publique préparé dans le cadre de l'« opérationnalisation » du P.D.I. a abouti à la détermination de trois principes fondamentaux devant guider l'élaboration en cours des codes de déontologie dans les départements sectoriels, et partant, les activités des agents : la probité, l'impartialité et l'efficacité[668]. Cette vision d'agents soumis à une éthique du service public et en conséquence à des obligations particulières, rappelle évidemment celle opérant en droit français et, plus largement, celle aujourd'hui portée par le concept normatif de bonne gouvernance. Diango Cissoko ne manque d'ailleurs pas de mettre en exergue ce parallèle à plusieurs reprises et se demande dès l'introduction de son ouvrage « si la consécration de la notion [de fonctionnaire] en Afrique peut être attribuée au seul mimétisme »[669].

Cependant, comme l'illustre le cas français, l'existence de ces agents dédiés aux fonctions publiques traduit une certaine représentation de l'administration dans la société. En ce sens, Jacques Chevallier expose que « ce mouvement [de concentration et d'institutionnalisation de l'autorité à la base de l'apparition de l'Etat] se traduira notamment par la délimitation progressive d'un espace administratif. D'une part, les rôles administratifs vont être distingués des autres rôles sociaux : l'exercice des tâches d'intérêt collectif va incomber à des professionnels – "fonctionnaires" permanents, compétents, rémunérés et coupés des moyens de production (fin du caractère patrimonial). Et ces fonctionnaires ne doivent plus allégeance

---

[667] CISSOKO, Diango, *La fonction publique en Afrique noire. Le cas du Mali*, Publications de l'Université de Rouen, Rouen 1986, pp. 167-172.

[668] Voir COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Etude sur la préparation d'un schéma général pour l'élaboration d'un code de déontologie dans l'administration publique du Mali. Rapport final*, Bamako 2007, pp. 31-35 et COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de Développement Institutionnel. Etat de mise en œuvre 2009*, Bamako 2010, p. 19.

[669] CISSOKO, Diango, *La fonction publique en Afrique noire. Le cas du Mali*, Publications de l'Université de Rouen, Rouen 1986, p. 21.

à un chef : ils sont au service de l'Etat et soumis à un statut impersonnel, ce qui conduit à l'élaboration d'un corpus de valeurs (intérêt général, service public) et de règles (statut) spécifiques (fin du système de l'allégeance personnelle). D'autre part, les rôles administratifs vont être distingués des rôles politiques : la formation de l'Etat s'accompagne d'un phénomène de différenciation interne. »[670]. Or, cette délimitation de l'espace administratif est nécessairement propre à la construction historique d'un Etat[671]. Elle ne peut donc pas, pour sa part, être importée par mimétisme juridique puisqu'elle suppose, par définition, une genèse sociale propre à chaque Etat.

Si la notion d'agent de l'administration, exerçant une mission de service public et soumis en cette qualité à une éthique particulière, est donc bien consacrée en droit malien et constitue le fondement de ses obligations et partant, de la nature de ses relations avec les administrés, l'acquisition de la représentation de son rôle dans la société n'est pas inhérente à sa consécration juridique et peut donc être fortement mise en doute. Dépassant la simple définition juridique, Dominique Darbon écrit en ce sens que « l'objet fonctionnaire en Afrique est souvent construit autour d'un ensemble de méconnaissances et de prénotions. Figure constante des discours savants ou profanes sur les systèmes politiques en Afrique, le fonctionnaire est introuvable dès lors qu'on tente de l'approcher, non plus à travers le sens commun, mais comme un acteur social investi dans une activité professionnelle particulière. »[672].

---

[670] CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, 4ème éd., coll. Thémis, P.U.F., Paris 2007, p. 141.

[671] Jacques Chevallier écrit à ce propos : « Parler d'espace administratif suppose que l'administration occupe dans la société une *sphère d'action aux contours bien définis* […]. Une tel espace administratif n'existe pas à l'origine : sa constitution est le produit d'une longue évolution historique, au fil de laquelle des *rôles administratifs* vont être progressivement distingués des autres rôles sociaux (processus de *différenciation*) et organisés de manière stable (processus d'*institutionnalisation*), grâce notamment à la médiation du droit. ». CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, 4ème éd., coll. Thémis, P.U.F., Paris 2007, p. 141.

[672] DARBON, Dominique, « Fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 29. Soulignons aussi que Dominique Darbon emploie ici le terme « fonctionnaire » au sens large : « au fonctionnaire pris dans sa définition la plus stricte, on ajoutera une pléthore de statuts particuliers et spéciaux constitués pour fidéliser et récompenser des personnes ressources, de contractuels, de personnels nommés par dérogation des règles de fonction publique, de conseillers de toute sorte, sans parler des différenciations en cours touchant notamment les fonctions publiques territoriales et plus généralement l'ensemble d'agents mis au service d'actions privées notamment communautaires ». *Idem*, p. 31.

Ainsi, la figure de l'agent animé du sens du service public au Mali relève plus de la fiction juridique que de la réalité sociologique. En effet, à partir des analyses d'André Angsthelm exposées *supra*, appuyées par celles d'autres auteurs tel que Jean-Marie Breton[673], nous pouvons conclure que la notion française de service public, accolée à la notion de fonctionnaire et plus largement, d'agent de l'administration, pénètre en Afrique au moment de la colonisation et ce, via les normes juridiques. Toutefois, l'esprit du service public ne pénètre pas dans le même temps les représentations sociales. Des représentations propres aux agents naissent alors des frottements entre celles inhérentes à la conception de la place de l'individu dans la société ci-dessus explicitées et celles véhiculées lors de la mise en place de l'administration coloniale, puis lors de la succession des réformes administratives.

L'administration coloniale diverge en effet profondément dans l'organisation comme dans le fonctionnement de l'administration métropolitaine[674]. Dès l'origine, les manières de servir diffèrent en conséquence et les relations entre l'administration et les administrés se construisent évidemment sur d'autres fondements que ceux prévalant en métropole. La mise en place sur les territoires africains d'une administration de commandement marque alors grandement la construction de l'administration et ne permet en rien la diffusion de l'esprit de service public à la française. Cette déformation initiale du sens du travail administratif pèsera alors lourdement sur la construction des représentations de l'administration au Mali, ainsi que l'indique le Commissaire Sidibé déplorant que l' « on partait d'un double handicap : une administration de type française et coloniale »[675]. Le Commissaire ajoute ensuite qu'avec « les indépendances, elle n'a jamais été changée donc l'administrateur malien s'est mis dans la peau du colonisateur et a adopté exactement les mêmes

---

[673] Selon Jean-Marie Breton, analysant les facteurs de distorsion dans l'application du statut général de la fonction publique : « S'y ajoute une assimilation limitée, tant par les agents de la fonction publique que par les administrés destinataires de leurs interventions, du fait administratif inhérent à un système de droit de type moderne. Ceci se traduit par le caractère superficiel et aléatoire, faute de tradition en ce sens, du sens de la chose publique et de la primauté de l'intérêt général, sources de comportements tant individuels que collectifs qui constituent des facteurs supplémentaires de dysfonctionnement. ». BRETON, Jean-Marie, *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone*, E.D.I.C.E.F., Paris 1990, p. 219.

[674] Voir *supra* Titre 1.

[675] Entretien avec le Commissaire au Développement Ousmane Sidibé, 27 juin 2007.

comportements. Il pensait que l'administration, c'était exactement comme ça. »[676]. L'africanisation de la fonction publique après la décolonisation n'engendre ainsi pas celle des méthodes, ancrées dans les esprits comme constituant les pratiques administratives. Par la suite, l'évolution du régime politique et la succession des réformes condamnent l'apprentissage de l'esprit du service public français véhiculé par le droit, au profit de représentations sociales éloignées des prescriptions juridiques quant aux droits et devoirs des agents de l'administration dans leurs relations avec les administrés.

Après les indépendances, le régime du parti unique entraîne une allégeance politique pour des agents administratifs qui se détournent ainsi de leur mission de service public. Jean-Marie Breton explique cette situation par le fait que « l'agent [sait] pertinemment que sa seule diligence dans l'exercice de ses fonctions n'est plus indispensable pour lui permettre de bénéficier d'une évaluation positive de sa carrière et de la progression des avantages pécuniaires qui y sont attachés »[677]. L'auteur ajoute que « les orientations idéologiques du parti ne coïncident par ailleurs que rarement avec l'esprit de service public, car l'objet et le contenu de leurs démarches respectives s'avèrent différents, voire opposés, sinon dans leur finalité médiate au niveau de l'Etat, tout au moins dans la praxis quotidienne, fondée sur des intérêts catégoriels répondant à des solidarités spécifiques. L'interférence des formations intellectuelles qu'ils suscitent respectivement accroît plus encore, sous un angle technique, la distorsion. Elle aboutit à la mise en place de hiérarchies parallèles et largement concurrentes voire antagonistes. L'esprit de caste prend alors inévitablement le pas sur celui de service public. »[678]. Au Mali, cette allégeance politique des agents de l'administration dans le cadre du Parti unique fut décriée avec vigueur lors de la Conférence nationale du 29 juillet 1991[679].

---

[676] *Idem*.
[677] BRETON, Jean-Marie, *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone*, EDICEF, Paris 1990, p. 223.
[678] *Idem*, p. 223.
[679] Parmi les recommandations sur l'Etat de la nation faisant suite à la tenue de la Conférence Nationale 29 juillet 1991, la récrimination suivante était formulée : « considérant l'inefficacité de cette administration, l'incompétence et l'inconscience professionnelles de la plupart des responsables administratifs plus soucieux de plaire au Parti et aux dirigeants et de s'enrichir que de s'atteler à une gestion saine au service

Au-delà de l'effet même de l'influence du Parti unique sur l'administration, l'affirmation d'un esprit de caste parmi les fonctionnaires est aussi constatée à partir de cette période par Diango Cissoko, du fait du caractère omniprésent et omnipotent de l'administration au Mali. L'administration devenant après les indépendances le vecteur principal du développement des Etats africains, il démontre en effet que « ceux qui l'animent, principalement les fonctionnaires, parce qu'ils se trouvent au centre d'une immense toile d'araignée dont ils connaissent seuls les secrets, se démarquent des autres corps sociaux »[680]. Les agents publics cherchent dès lors à se distinguer des administrés en assurant leur prépondérance par la captation des ressources et de l'information et constituent, à ce titre aussi, « une caste privilégiée au Mali »[681].

Par la suite, et alors même que la place de l'Etat et de l'administration dans le développement sont profondément reconsidérées par les programmes d'ajustement structurel, les réformes institutionnelles mises en œuvre dans ce cadre à partir des années 1980 accentuent encore cette situation. Dans ce contexte, en effet, la Commission Nationale de Réforme Administrative est restructurée au Mali pour donner naissance à la fin des années 1990 au Commissariat à la Réforme Administrative. Les réformes de l'appareil administratif initiées par cette structure s'organisent alors autour d'aspects quantitatifs, notamment en opérant « le rétablissement des équilibres budgétaires et macro-économiques à travers des mesures de rationalisation des services publics et la réduction des effectifs budgétaires »[682]. Or, ces politiques de restructuration des services administratifs, en ce qu'elles ont été initiées par la Banque Mondiale, ne considérèrent logiquement en rien le sens du service public à la française et ont, bien plus, « souvent anéanti l'idée même de service public »[683] selon Marc Raffinot et François Roubaud. En effet, leur démonstration amène à

---

des populations ». *Recommandations sur l'Etat de la Nation. Actes de la Conférence Nationale* du 29 juillet 1991, p. 133.

[680] CISSOKO, Diango, *La fonction publique en Afrique noire. Le cas du Mali*, Publications de l'Université de Rouen, Rouen 1986, p. 227.

[681] *Idem*, p. 227.

[682] PRIMATURE DU MALI, *Le cadre stratégique de la réforme de l'Etat*, Bamako mai 2003, p. 3.

[683] RAFFINOT, Marc ; ROUBAUD, François, « Introduction. Recherche fonctionnaires désespérément ! », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 6.

conclure qu' « après deux ou trois décennies d'ajustement structurel […] les attaques idéologiques, le blocage des recrutements et des salaires ont fait un (voire des) groupe(s) replié(s) sur la recherche d'intérêts propres des agents, souvent attachés à leur simple survie »[684]. L'abandon des politiques d'ajustement structurel ainsi que l'engagement du processus de démocratisation n'a, pour l'heure, pas entraîné une représentation des rôles administratifs dans le sens du service au public pour les agents.

Dans la démonstration, en 2001, de sa théorie du « fonctionnaire introuvable » dans « les Afriques »[685], Dominique Darbon expose en effet qu'un ensemble de facteurs liés à l'organisation même de l'administration[686] et aux réformes successives de son droit « affectent la construction d'une identité de fonctionnaire et d'une culture d'organisation »[687], tout comme « les capacités du fonctionnaire à investir un rôle bien déterminé »[688]. Les agents administratifs adoptent en conséquence des comportements qui traduisent pour la plupart une faible intégration de l'esprit du service public.

Ces comportements sont aisément identifiables au travers des récriminations formulées à l'encontre de l'administration auprès du Médiateur de la République et de l'Espace d'Interpellation Démocratique. Ils ont, par ailleurs, été vivement dénoncés lors des entretiens menés au Mali et ils ont été aussi directement perçus lors d'une enquête effectuée au sein des services de l'Institut National de Prévoyance Sociale (I.N.P.S) pendant l'été 2006[689]. Cette enquête a été réalisée sur les journées des 31 juillet et 1er août, dates qui correspondaient aux jours de paiement, par l'I.N.P.S., des pensions aux assurés. En ce premier jour où les services de l'Institut sont fortement sollicités par les usagers, le premier des comportements dénoncés

---

[684] *Idem*, p. 6.
[685] DARBON, Dominique, « Fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », in *Autrepart*, 2001, n°20, pp. 27-42.
[686] « L'arbitraire des conditions de nomination et de promotion, la relation personnalisée au détenteur du pouvoir hiérarchique, l'impuissance structurante des organisations syndicales ou corporatistes et la dépendance politique des fonctions administratives qui en découlent ». *Idem*, p. 30.
[687] *Ibidem*, p. 30.
[688] *Ibidem*, p. 31.
[689] La retranscription des entretiens figure en annexe.

par les administrés, l'absentéisme, a pu être observé. En effet, le personnel féminin de l'I.N.P.S., soit la majorité des agents de l'Institut, dont ceux chargés du guichet de paye des pensions, ne s'est pas rendu au travail en raison de la célébration de la journée panafricaine de la femme le 31 juillet. De surcroît, Aliou Sidibé, chef de division et l'un des seuls hommes du service, a pour sa part abandonné son poste en milieu de matinée. Le lendemain, il déclarait pour expliquer son absence, qu'« hier, il n'y avait pas d'ambiance, je suis parti à la maison. J'étais là à 7h30 mais trois heures plus tard, personne n'avait frappé à la porte »[690].

Par ailleurs, le 1er août, seul Monsieur Sidibé était présent à l'ouverture de l'I.N.P.S. Ce matin ci, les aléas climatiques ont empêché la prise de leur poste à 7h30 par les autres agents. En effet, une pluie intense s'était abattue sur Bamako et la directrice elle-même n'est arrivée à l'Institut qu'à 9 heures au motif qu'elle « avait peur de conduire sous la pluie »[691]. Bien plus, dans cette logique d'absence de considération des assurés, la première caissière arrivée à l'I.N.P.S. refusa d'ouvrir son guichet avant 9h40 et l'arrivée de sa collègue en arguant qu'« avec l'affluence il faut attendre que nous soyons deux caissières sinon tout le monde vient chez moi si j'ouvre avant »[692]. Si le non respect des horaires d'ouverture des services administratifs apparaît ici anecdotique, il constitue en réalité le lot commun des administrés.

Néanmoins, la contrainte particulière du genre est à considérer dans l'absence de respect des horaires de service, voire comme cause d'absentéisme. La conception du rôle des agents de sexe féminin au sein de la famille vient en effet influencer la représentation que la société construit par rapport à l'exercice de leurs fonctions administratives. En ce sens, dans les représentations des hommes, une tolérance est admise quant au fait que ces agents privilégient leurs impératifs familiaux par rapport à ceux du service. Dans cette logique, M. Sidibé, chef de division de l'I.N.P.S., justifie en ces termes l'absence, puis le retard des agents de sexe féminin les 31 juillet et 1er août : « c'est l'esprit africain. Les femmes sont

---

[690] Entretien avec Aliou Sidibe, Agent principal, Chef de division, centre de la commune V, 1er aout 2006.
[691] Entretien avec Madame Maiga, Directrice du centre de la commune V, 1er août 2006.
[692] Entretien avec Madame Sidibe, Caissière, centre de la commune V, 1er août 2006.

toujours au second rang, que vous soyez responsable, si quelqu'un vient demander la responsable on lui dit c'est madame un tel ; c'est une femme donc il faut faire avec [si elle n'est pas présente]. Les hommes ont une obligation morale et doivent être là tout le temps. Si dans une structure où il y a 70 % de femmes, des jours comme le 31 juillet, il n'y a personne, on ne peut pas faire face tout seul, c'est pas possible. Il s'agit d'un phénomène de société, la conception du sexe masculin, c'est que c'est un devoir de responsabilité alors que les femmes on les préfère dans les ménages. Quand elles ont un tel comportement, on dit qu'on les comprend. Quand elles ne viennent pas, c'est qu'elles ont un enfant malade, ou qu'elles mêmes sont malades. Dire que c'est normal c'est un jugement un peu trop fort mais c'est dans notre société donc nous acceptons tous ces petits caprices de nos femmes. »[693]. Dans les représentations des femmes, ces contraintes sont lourdement ressenties par rapport à l'exercice de leurs fonctions. L'une des caissières de l'I.N.P.S. s'est exprimé à ce sujet en ces termes : « quand l'enfant a une maladie ou un problème à l'école, c'est la femme qui est convoquée. L'homme dit : "je vais au travail, je respecte l'heure, toi tu peux y aller ce sera accepté dans ton service". ». Elle conclut que « ça pose des problèmes pour les femmes qui ont des responsabilités au travail si leur mari n'est pas compréhensif » et que « les hommes sont très libres par rapport à nous »[694]. Cette « liberté » ici évoquée exprime bien combien la contrainte du genre lui pèse dans l'exercice de ses fonctions, mais aussi comment elle est acceptée par l'agent de sexe féminin par nécessité sociale. De ce fait, dans les représentations communes, la présence de la femme dans la famille pourra alors être privilégiée sur sa mission de service à destination des administrés.

De surcroît, le lien social s'invite aussi dans l'administration et une partie du temps du service est consacré aux parents et aux amis, l'agent pouvant difficilement fermer sa porte aux sollicitations extérieures, sous peine d'être rejeté par les siens. En ce sens, Sidiki Tinta écrit dans son mémoire de fin d'année de l'Ecole Nationale d'Administration que « les

---

[693] Entretien avec Aliou Sidibe, Agent principal, Chef de division, centre de la commune V, 1er aout 2006.
[694] Entretien avec Madame Sidibe, Caissière, centre de la commune V, 1er août 2006.

véritables obligations du service on les a d'abord à l'égard des siens »[695]. D'après lui en effet, « un administrateur qui ne ferait pas d'abord embaucher ses cousins se verrait reprocher par toute la parenté ce comportement incompréhensible. Ce sont les mêmes reproches qui seront faits à un médecin qui fera attendre ses connaissances comme tout usager du service de la santé »[696].

Outre ces considérations, le retard des agents ainsi que leur absentéisme peut aussi être lié à une conception du service héritée de l'administration de commandement puis de l'administration pensée comme vecteur princeps du développement. Un état d'esprit perdure en effet depuis lors, à l'égard duquel le processus de démocratisation n'a que peu d'effet, qui est celui de ne pas avoir d'obligations envers les administrés, auxquels l'administration accorde finalement des faveurs. Dans une extrapolation de cette hypothèse, l'absence d'un agent ne pourrait alors pas être perçue comme un manquement par rapport à l'administré puisque sa présence serait un privilège accordé par l'agent à un administré. Cette perception de la demande des administrés par les agents publics est notamment exprimée par la responsable du centre Carter selon laquelle « l'idée la plus importante sur les relations entre l'administration et les administrés est que les gens viennent quémander quelque chose et qu'ils n'ont pas un droit. L'administrateur a en conséquence une mauvaise attitude : on vient lui demander un service.»[697]. Cette conception sera de plus accentuée par les mécanismes sociaux d'intermédiation qui viennent interférer dans la qualité de la délivrance de la prestation, voire dans la délivrance même de la prestation[698]. En effet, ces mécanismes, par la personnalisation du service qu'ils induisent, confortent les agents comme les administrés dans cette représentation de la prestation de service comme celle d'une faveur d'un homme

---

[695] TINTA, Sidiki, *L'influence du milieu social sur les rapports administration-administrés au mali*, Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du diplôme de l'Ecole Nationale d'Administration en Administration Publique, Ecole Nationale d'Administration, Ministère de l'Education Nationale, Bamako 1986, p. 38.
[696] *Idem*, p. 38. Soulignons bien que ces conclusions tirées peu avant les « évènements » de 1991 font toujours sens aujourd'hui au regard des entretiens menés auprès des agents publics.
[697] Elaine GEYER-ALLELY, représentante locale du Centre Carter. Mission de développement et de coopération, présidence de la République du Mali, 4 juillet 2006.
[698] Voir *infra* partie 2, titre 1, chapitre 1.

disposant d'un certain statut à un autre homme, aidée, si besoin est, par un don en numéraire.

L'effacement de l'administration qui en découle, en qualité de personne publique, et qui traduit la faible institutionnalisation de l'Etat au Mali, engendre aussi chez les agents une logique de faveurs pour leur propre compte, allant jusqu'à la confusion des biens publics et des biens privés. Cette utilisation, voire cette appropriation à des fins privatives des biens de l'administration sont largement analysés dans les thèses relatives au néo-patrimonialisme en Afrique. Plusieurs anecdotes abondent par ailleurs en ce sens, qu'elles soient narrées par d'anciens élus locaux à propos des incitations imaginées par le conseil municipal à destination des collecteurs d'impôt[699] ou qu'elles correspondent au décalage de la perception d'un agent entre le détournement de biens qu'elle opère et celui effectué par son directeur[700].

Bien plus, ce détournement des biens de l'administration sert aussi des agents qui développent une activité privée parallèle à leur emploi public. Cette pratique est notamment courante dans le corps médical. Certains professionnels de santé captent par exemple du matériel médical afin de le réutiliser dans un but lucratif. Il peut en être ainsi à l'occasion des campagnes de vaccination, comme le relate ce journaliste : « c'est en ce moment que les infirmiers, sages-femmes et autres, chargés de vacciner les élèves, ont sorti leurs crocs. Plusieurs vaccins ont été purement et simplement dérobés au cours des opérations de

---

[699] Lors d'une formation à la destination des Secrétaires Généraux, l'un d'entre eux racontait que ses neveux avaient été recrutés en qualité de collecteurs des taxes de marché de la commune VI de Bamako. Ils ramenaient 7 500 francs C.F.A. par semaine (soit environ 11 euros). Avec les élections, les autorités ont fait pression sur eux afin qu'ils ramènent chacun 50 000 francs CFA (soit environ 76 euros). Or « jamais pendant quatorze mois un collecteur a amené 50 100 francs ». Ce récit était corroboré par les propos d'autres Secrétaires Généraux qui avaient eux-mêmes exercé des fonctions communales, notamment à Ségou et qui avaient dû mettre en place les mêmes systèmes d'incitation. Propos recueillis le 24 février 2010.

[700] Un agent du Fonds National de Solidarité s'offusquait que le Directeur général de cet institut utilise les voitures et les chauffeurs du fonds pour ses propres courses et le transport de sa famille. Elle reprochait aussi le comportement de sa femme, qui, quand le Directeur est en déplacement, demande à disposer de la voiture et qu'on lui donne de l'argent pour payer l'essence. Ce même agent nous confiait en même temps avoir profité d'un envoi de vélos vers Gao pour en prendre un pour son fils, ainsi que du noël des enfants défavorisés de Bougouni pour ramener des cadeaux à ses enfants. Propos recueillis le 14 avril 2007.

vaccinations dans les écoles, et commercialisés dans les concessions »[701]. Il peut s'agir aussi de manœuvres visant à détourner les administrés du service public afin de les inciter à devenir des clients de services privés. En ce sens, certains personnels de santé exercent dans des cliniques privées après n'avoir passé que la matinée à l'hôpital qui les emploie[702] et affichent parfois en conséquence un zèle particulier afin d'inciter les administrés à venir les rencontrer dans ce cadre plutôt que celui administratif. Il en est ainsi pour la plupart des médecins. L'un d'entre eux nous raconte en ce sens : « Quand je suis dans le service public, je ne me donne pas à fond. Mon but est de les inciter à venir me voir à la clinique. Si tu donnes une prestation de bonne qualité dans le public, les gens ne font pas l'effort de venir à la clinique. Alors que si finalement tu les y obliges, ils trouvent toujours un moyen de réunir les fonds pour venir à la clinique »[703]. La dualisation de leur métier, appuyée par les conditions de travail, induit alors inexorablement une dualisation de traitement du patient.

Des pratiques déviantes par rapport à la norme bureaucratique sont en conséquence instaurées par les agents de l'administration, par le fait d'allégeances politiques, familiales et sociales et sont, de plus, accentuées par des traitements insuffisants ne permettant pas aux agents de ne vivre que de leur emploi public, ainsi que par les normes professionnelles régissant l'organisation interne des services, comme il le sera plus précisément démontré dans la seconde partie. Une image, formulée par Konimba Sidibé, expert international malien, s'impose alors afin de qualifier le fonctionnement de l'administration : celle de

---

[701] SANGARE, Boubacar, « Campagne de vaccination contre la méningite. Epidémie d'escroquerie », in *Les Echos* n°433 du 20 mars 1996, p. 4.

[702] Un médecin racontait en ce sens qu'alors que « la descente de l'hôpital doit s'effectuer à 16h30, il ne reste que le matin et passe le reste de sa journée dans la clinique privée qu'il a ouverte. [Il] dispose ainsi de plus de temps pour les patients et de plus d'argent. Le service au patient [étant] important mais les médecins [devant] vivre eux aussi. » Entretien avec le Docteur Thierno Hady Tall, février 2010. Ce témoignage est corroboré par TALL, El Hadj Oumar ; TRAORE , Mamary ; DIANE, Kabiné, *Etude pour l'élaboration d'indicateurs de la qualité des prestations offertes au citoyen par certains services publics. Rapport provisoire,* Présidence de République, Comité préparatoire du PDI, cellule d'appui, Bureau d'Etudes, de Services et d'Informatique (B.E.S.I), Bamako mai 1998, p. 150 : « des spécialistes donneraient rendez-vous à des patients dans des cliniques privées où ils font des consultations en privé. […] Certains médecins le reconnaissent volontiers, pour disent-ils se donner plus de temps et de condition de diagnostic qu'à l'hôpital où ils ne peuvent en avoir. D'autres le feraient pour des raisons purement financières. ».

[703] Entretien avec le Docteur Thierno Hady Tall, alors chargé d'une enquête sur le temps de travail effectif des employés du Centre de santé communautaire, Sido, 20 avril 2007.

« citadelles ». Pour cet expert ainsi, « l'administration est un grand seigneur qui n'est pas gentleman car l'administration est fracturée en petites citadelles privées où chacun pense qu'il est là pour sa petite citadelle »[704]. Cette image est employée par d'autres auteurs et Jean Copans souligne aussi l'isolement des services les uns par rapport aux autres qui découle de ces logiques, en dénonçant l'organisation de l'administration en « archipels »[705].

Par ailleurs, en ce que la décentralisation est pensée comme une modalité d'organisation susceptible d'induire un renouvellement de l'offre de service, une nuance pourrait être introduite dans ce raisonnement général par une distinction dans la construction des représentations en fonction de l'échelle administrative considérée. Néanmoins, malgré cet objectif, le sens du service public prescrit dans les normes régissant les relations des administrés avec les agents des collectivités territoriales ne se retrouve pas non plus *a priori* au niveau local. Au regard de nos enquêtes en effet, les mêmes comportements prévalent aussi à ce niveau, même si la plus grande proximité sociale, notamment au sein des communes rurales, atténue certaines disparités de traitement. Bien plus, il faut souligner que les agents ne servent pas tous volontairement au niveau local et la mutation dans les régions est surtout perçue comme une sanction pour des agents qui sont, de plus, frileux à abandonner, le cas échéant, le cadre statutaire général au profit de celui des collectivités territoriales[706].

L'ensemble de ces considérations permet de conclure à la construction de représentations sociales de leurs fonctions propres aux agents de l'administration malienne. Ces représentations sont ainsi logiquement tout autres que celles portées par des textes juridiques rédigés largement par référence au modèle français et selon des standards portés notamment par les partenaires au développement.

---

[704] Entretien avec Konimba Sidibé, Consultant international, Koni expertise, 4 août 2006.
[705] COPANS, Jean, « Afrique noire : un Etat sans fonctionnaires ? », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 14.
[706] Pour cette raison, le second P.O. met à l'étude un système d'incitation statutaire pour la mobilité des fonctionnaires. MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2010-2013*, Bamako décembre 2009, p. 9.

Le droit positif régissant les relations entre l'administration et les administrés apparaît ainsi dans des considérations de forme et de fond, « désinculturé »[707] et « extériste »[708] au Mali, pour reprendre les expressions qualifiant le droit public congolais. Tel qu'il est produit, ce droit est donc difficilement mobilisable et, à ce titre, peu mobilisé. Bien plus, le juge malien ne concourt pas non plus à son adaptation lors de son application.

Section 2. L'absence d'adaptation par le juge malien du droit relatif aux relations entre l'administration et les administrés

Le juge, interprète traditionnel de la loi[709], a progressivement bénéficié dans l'exemple français d'« une latitude accrue par rapport à la lettre même de celle-ci »[710] jusqu'à s'imposer finalement comme créateur de droit[711]. En droit administratif, cette « fonction normatrice »[712] de la jurisprudence apparaît particulièrement marquée du fait de l'imprécision des textes ou même de leur absence[713]. Ces caractères ont en conséquence logiquement conduit le juge administratif à définir les grands régimes, notions ou principes du droit administratif en procédant à une interprétation des textes qualifiée par les auteurs d' « audacieuse »[714].

---

[707] DJOLI ESENG'EKOLI, Jacques, *Le constitutionnalisme africain. Entre la gestion des héritages et l'invention du futur*, Editions Connaissances et Savoirs, Paris 2006, p. 45.

[708] Propos du professeur Mboyo Empenge ea Longila, rapportés par Jacques Djoli Eseng'Ekoli. *Idem*, p. 45.

[709]Daniel Labetoulle utilise la formule de « jurisprudence d'interprétation ». LABETOULLE, Daniel, « Le juge administratif et la jurisprudence », in *La Revue Administrative*, 1999, n°5, p. 59.

[710] GAUDEMET, Yves, *Les méthodes du juge administratif*, L.G.D.J, Paris 1972, p. 135.

[711] Jean Carbonnier écrit notamment à ce propos : « Interpréter les lois est une mission traditionnelle des tribunaux, et notre époque n'est pas encline à en réduire l'importance : dans l'interprétation, elle fait couramment entrer un véritable pouvoir de création du droit ». CARBONNIER, Jean, *Sociologie juridique*, 2nde éd., Quadrige/P.U.F., Paris 2004, p. 267.

[712] FRIER, Pierre-Laurent ; PETIT, Jacques, *Précis de droit administratif*, 6ème éd., Montchrestien/Lextenso, Paris 2010, p. 88.

[713] Voir sur le pouvoir d'interprétation particulier joué par le juge administratif : CHEVALLIER, Jacques, « Les interprètes du droit », in POIRMEUR, Yves ; BERNARD, Alain ; THIREAU, Jean-Louis (et *al.*), *La doctrine juridique*, P.U.F., 1993, p. 267.

[714] FRIER, Pierre-Laurent ; PETIT, Jacques, *Précis de droit administratif*, 6ème éd., Montchrestien/Lextenso, Paris 2010, p. 88.

Or, selon Jacques Chevallier, le juge, interprète du droit, remplit notamment une fonction essentielle compte tenu de son rôle : celle « d'adaptation »[715] du droit[716]. Dans cette hypothèse, l'interprétation, « par un double processus de confrontation, au réel et à l'ordre juridique existant […] apparaît ainsi comme une *médiation nécessaire* pour qu'une norme juridique nouvelle parvienne à s'acclimater, le lubrifiant pour qu'elle puisse produire son plein effet »[717]. De ce fait, le juge apparaît corollairement comme le médiateur nécessaire à l'adaptation de la norme juridique à son contexte social.

Bien plus, dans sa thèse consacrée aux « méthodes du juge administratif »[718], Yves Gaudemet met en lumière combien le caractère jurisprudentiel du droit administratif encourage particulièrement son adaptation permanente. Ainsi que le conclut en effet cet auteur : « il est admis généralement que la jurisprudence administrative procède fréquemment d'un contact direct avec le réel, voire avec le quotidien. […] C'est même là une des dominantes de la méthode suivie par le juge administratif dans l'élaboration du droit jurisprudentiel, que cette attention directe aux rapports économiques, familiaux, religieux, en un mot aux phénomènes sociaux en général »[719].

Puisqu'au Mali, l'univers juridique, et particulièrement son caractère juridictionnel, sont largement empruntés au système français ainsi que nous l'avons développé *supra*, le juge administratif malien paraît susceptible d'endosser un rôle créateur au même titre que son homologue français. En effet, les textes ne sont pas dans ce contexte plus précis ou suffisants qu'en France et leur inspiration occidentale entrouvre une grande latitude d'interprétation visant à leur adaptation au contexte économique, social et politique malien.

---

[715] Pour Jacques Chevallier, les interprètes du droit remplissent deux fonctions : celle de « systématisation » et celle d'adaptation. CHEVALLIER, Jacques, « Les interprètes du droit », in POIRMEUR, Yves ; BERNARD, Alain ; THIREAU, Jean-Louis (et *al.*), *La doctrine juridique*, P.U.F., 1993, pp. 275-277.
[716] Jacques Chevallier souligne que, si le juge n'est pas le seul à opérer cette fonction d'adaptation du droit, elle « relève d'abord du juge, placé de par le rôle qui lui incombe au cœur de la réalité sociale ». *Idem*, p. 277.
[717] *Ibidem*, p. 277.
[718] GAUDEMET, Yves, *Les méthodes du juge administratif*, L.G.D.J, Paris 1972. 321 p.
[719] *Idem*, p. 185.

Le juge administratif trouve alors au Mali un terreau riche afin de s'affirmer, pour reprendre la terminologie employée par René Chapus, comme « *jurislateur*»[720]. Face à l'absence de dépassement par les textes des caractères exogènes du droit administratif au Mali, le rôle créateur de la jurisprudence mériterait même d'être ici particulièrement exacerbé.

En ce sens, Alain Bockel constatait au début des années 1970 que « les matières essentielles du point de vue du spécialiste du contentieux administratif restent largement vierges »[721] dans les pays d'Afrique noire francophone, et qu'il revenait donc « dans une large mesure au juge […] la mission d'élaborer le droit administratif »[722]. Pourtant, cet appel à la contribution du juge administratif à la création du droit resta sans écho, si bien que la doctrine actuelle retient « l'apathie de la jurisprudence en matière de droit administratif »[723] dans les pays d'Afrique subsaharienne et la qualifie de « source limitée »[724] et « par défaut »[725] du droit public africain francophone. Les auteurs parviennent en conséquence à ne prouver que son « acclimatation » et non son « adaptation véritable »[726].

Relativement à l'étude particulière du droit régissant les relations entre l'administration et les administrés, un autre constat ne peut pas être formulé. En effet, une inanité dans la construction de grands principes régissant les relations entre l'administration et les administrés caractérise jusqu'à aujourd'hui la jurisprudence administrative malienne (I), qui

---

[720] CHAPUS, René, *Droit administratif général*, Tome 1, 15ème éd., Montchrestien, Paris 2001, p. 93.
[721] BOCKEL, Alain, « Le juge et l'administration en Afrique noire francophone », in *Annales Africaines*, 1971-1972, p. 26.
[722] *Idem*, p. 26.
[723] DARBON, Dominique, *Le paradoxe administratif : perspective comparative autour de cas africains*, thèse pour le doctorat en science politique, Université de Bordeaux, 1991, p. 106.
[724] GALLETTI, Florence, *Les transformations du droit public africain francophone. Entre étatisme et libéralisation*, Bruylant, Bruxelles 2004, p. 629.
[725] *Idem*, p. 629.
[726]COULIBALY, Salif, *La pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours. Quelles perspectives peut-on trouver dans la pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours ? Contribution à une analyse des systèmes de protection des administrés en Afrique francophone*, thèse de droit public, Université de Nice Sophia-Antipolis, 2007, p. 92.

résulte de l'incapacité du juge à définir sa propre politique jurisprudentielle à ce sujet dans le contexte actuel (II).

I. L'inanité de la jurisprudence administrative malienne dans la construction des grands principes régissant les relations entre l'administration et les administrés

De l'analyse de la jurisprudence administrative malienne, un constat s'impose : le juge administratif n'assure aucunement au Mali la construction prétorienne de grands principes protecteurs des administrés et vise ainsi encore moins à mettre en adéquation les normes au contexte particulier qu'elles régissent.

Dans une considération générale, l'élaboration de principes novateurs par le juge administratif fait défaut au Mali. L'absence d'ouvrage consacré au recueil et au commentaire des « grands arrêts » de la jurisprudence administrative abonde en ce sens. Si évidemment la situation particulière de la doctrine malienne ne peut être occultée dans cet état de fait et si une démarche similaire à celle de la France dans cette publication des grands arrêts ne peut être encouragée par simple mimétisme, force est de constater l'importance de cette démarche dans la création du droit administratif[727], peu important la qualification de ce recueil.

Dans une perspective comparatiste, des auteurs burkinabés ont pour leur part procédé à la publication d'un tel recueil des « grandes décisions de la jurisprudence burkinabè »[728] en

---

[727] Les auteurs de la première préface reproduite dans la 18ème édition des *grands arrêts de la jurisprudence administrative* française formulent le souhait que ce livre « fourni[sse] un guide autorisé et commode à tous ceux qui participent soit à l'élaboration et à l'enseignement des règles administratives, soit à leur application concrète, soit aux litiges auxquels elles peuvent donner lieu ». LONG, Marceau ; WEIL, Prosper ; BRAIBANT, Guy (et *al.*), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Préface de la première édition reproduite, 18ème éd., Dalloz, Paris 2011, p. VIII.

[728] YONABA, Salif, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè : droit administratif*, coll. Précis de droit burkinabè, Presses Africaines, Ouagadougou 2003, 319 p. Soulignons que l'orthographe singulière du terme « burkinabè » est celle arrêtée par les autorités du Burkina-Faso en 1983, le suffixe « –bè » constituant une

droit administratif. Malgré les efforts dans la réalisation de cette entreprise, il faut souligner qu'ils n'ont néanmoins pas manqué de la qualifier de « gageure »[729], tant ces grands arrêts « paraissent inexistants ou introuvables »[730]. L'analyse des arrêts rendus par le tribunal administratif de Bamako ainsi que par la section administrative de la Cour suprême[731], croisée avec les entretiens des magistrats exerçant au sein de ces juridictions n'invitent pas à formuler un autre constat pour le Mali.

Plus avant, dans l'application des normes régissant les relations entre l'administration et les administrés particulièrement, le juge administratif joue un rôle d'acclimatation du droit très limité et aucunement un rôle d'adaptation du droit. Alors qu'aucun des magistrats interrogés à ce propos n'a mentionné l'existence d'une jurisprudence fondamentale relativement aux relations entre l'administration et les administrés, seulement trois jugements du tribunal administratif de Bamako[732] et un arrêt de la Cour Suprême[733] parmi les données récoltées font une référence expresse à la loi n°98-012 et pas un seul à son décret d'application.

De surcroît, parmi cette jurisprudence citant la loi régissant les relations entre l'administration et les administrés, l'arrêt n°208 de la section administrative de la Cour Suprême du 28 décembre 2007 ne fait que l'appliquer en rappelant qu'elle prescrit que la motivation, obligatoire pour certaines décisions administratives, doit être effectuée par

---

désinence plurielle en foulbé (ou peul), qui a pour sens « les gens de ». Ce terme est en conséquence invariable dans le droit burkinabé.

[729] *Idem*, p. 9.

[730] *Ibidem*, p. 9.

[731] En l'absence de base de données et de publication régulière des jugements et arrêts à destination du public, notre analyse est fondée à partir des jugements et arrêts récoltés pendant nos séjours au Mali, soit l'ensemble des jugements rendus en 2004, 2005 et 2006 par le tribunal administratif de Bamako, l'ensemble des jugements rendus en 2007 par la Section administrative de la Cour suprême du Mali, ainsi qu'une sélection d'arrêts sur notre sujet opérée par Madame Hawa Santara, alors présidente de la Section. Les principales jurisprudences ici mobilisées ont été reproduites en annexe.

[732] Jugements du tribunal administratif de Bamako n°013 du 26 janvier 2005, n°059 du 15 avril 2005 et n°065 du 11 mai 2005.

[733] Arrêt n°208 de la Section administrative de la Cour Suprême du 28 décembre 2007.

écrit[734]. Le jugement n°059 rendu par le tribunal administratif de Bamako le 15 avril 2005 n'interprète quant à lui nullement la loi régissant les relations entre l'administration et les administrés en vue d'une adaptation particulière à son contexte. Dans ses motifs en effet, ce jugement ne fait qu'interpréter la loi dans le sens de la jurisprudence française en affirmant qu'elle « repr[end] » le « principe général de droit » obligeant « l'administration à traiter sur un pied d'égalité tous ses usagers se trouvant dans la même situation juridique »[735].

Néanmoins, les deux autres jugements du tribunal administratif de Bamako citant la loi n°98-012 laissent entrevoir une acclimatation du droit relativement à la procédure de notification des actes administratifs, qui est appuyée par l'analyse des autres jugements et arrêts dans lesquels cette référence à la loi n'est pas expresse. Si cette acclimatation apparaît donc bien restreinte car ne concernant que ce domaine précis, elle n'en est pas moins essentielle dans le contexte malien. Dans ces deux jugements effectivement, le tribunal déduit de l'article 19 de la loi n°98-012 prescrivant qu' « une décision individuelle n'est opposable à la personne qui en fait l'objet que si elle lui a été préalablement notifiée, ou le cas échéant, publiée s'il s'agit d'une décision non réglementaire à caractère collectif », que c'est obligatoirement à l'administration d'apporter la preuve de l'accomplissement de la notification de la décision en cause[736]. La volonté d'acclimatation du droit au contexte malien ne se retrouve évidemment pas dans ce rappel de la charge de la preuve, mais dans la constance avec laquelle le juge administratif rejette, plus largement, l'irrecevabilité des requêtes pour cause de forclusion au motif de l'absence de preuve de cette notification par l'administration. Ainsi, pour le juge administratif, si aucune preuve de la « connaissance [de l'existence de l'acte litigieux] à date certaine n'a […] été rapportée, le requérant est selon la jurisprudence constante réputé avoir agi dans le délai de recours au jour de sa requête introductive d'instance »[737]. Bien plus, le juge refuse que l'administration puisse même

---

[734] Soulignons que la référence à l'article pertinent est erronée dans cet arrêt puisqu'il expose dans ses motifs que ces prescriptions sont issues de l'article 8 de la loi alors qu'elles apparaissent dans son article 9.
[735] Jugement du tribunal administratif de Bamako n°059 du 15 avril 2005.
[736] Jugements du tribunal administratif de Bamako n°013 du 26 janvier 2005 et n°065 du 11 mai 2005.
[737] Jugement du tribunal administratif de Bamako n°64 du 11 mai 2005.

« exciper une quelconque notification tacite »[738] et souligne que seule la preuve d'une notification expresse peut être apportée. A défaut de l'accomplissement des mesures de publicité adéquate, « l'opposabilité du délai de recours devient dès lors très aléatoire »[739].

Du fait de cette jurisprudence, sur l'ensemble des jugements et arrêts analysés, moins d'une dizaine reçoit le moyen de l'irrecevabilité de la requête pour forclusion. Dans ces rares cas, la preuve de la connaissance de la décision n'aura pu être établie qu'en raison de la tenue d'une autre instance juridictionnelle au cours de laquelle le requérant aurait alors été nécessairement informé de l'existence d'un acte administratif ou bien encore car les parties à l'instance étaient deux administrations et non un particulier et une administration.

Alors que le décret d'application de la loi n°98-012 prescrit pourtant que la notification des actes administratifs peut être effectuée par des moyens hétéroclites dont la « voie orale » ou « tout autre moyen d'information généralement admis dans le milieu concerné »[740], cette jurisprudence administrative introduit une interprétation stricte de la preuve par l'administration de l'accomplissement de ces formalités. En conséquence, face aux difficultés rencontrées afin d'effectuer la publicité des décisions administratives, le juge administratif vient pratiquement annihiler ici leur opposabilité à compter de leur notification notamment. Il œuvre ainsi largement par l'ouverture de son prétoire aux administrés grâce à cette jurisprudence.

Sur ce point particulier, le juge administratif a en conséquence veillé à mieux mettre en adéquation les prescriptions législatives avec le contexte malien. Qui plus est, le juge a choisi d'opérer ce rapprochement dans un sens protecteur des administrés en visant à accueillir autant que possible leurs recours juridictionnels, alors que dans d'autres pays, comme le

---

[738] Jugement du tribunal administratif de Bamako n°151 du 26 octobre 2005.
[739] Jugement du tribunal administratif de Bamako n°151 du 26 octobre 2005.
[740] Article 19 al. 2 du décret n°03-580/P-RM du 30 décembre 2003.

Congo par exemple, l'interprétation jurisprudentielle des prescriptions relatives à la publicité des actes législatifs et réglementaires peut s'avérer au contraire favorable à l'administration[741]. Cependant, cette acclimatation s'avère très restreinte et ne trouve pas d'écho dans la jurisprudence. Cette situation s'explique par l'incapacité du juge administratif à adopter une véritable politique jurisprudentielle.

II. L'incapacité du juge administratif malien à définir une politique jurisprudentielle dans le contexte actuel

Si en France, le juge administratif a pu s'imposer progressivement comme jouant un rôle fondamental dans la création et l'adaptation du droit, c'est essentiellement en raison des méthodes jurisprudentielles qu'il a développées[742]. En ce sens Yves Gaudemet précise dans sa thèse « que le stade de la formulation proprement dite de la règle dans une décision de justice est, très largement, précédé par un patient travail d'élaboration qui constitue à la fois la mise au point de la règle et la préparation de l'opinion juridique à une modification du droit positif »[743]. C'est ainsi toute une politique jurisprudentielle que le juge s'efforce d'élaborer afin d'assurer la construction cohérente du droit positif. Bien plus, c'est par

---

[741] Ainsi que le présente Auguste Iloki étudiant le recours pour excès de pouvoir au Congo, « selon la Cour suprême, le défaut de notification de la décision contre laquelle est exercé le recours pour excès de pouvoir ne peut exercer aucune influence sur sa légalité, de même que l'irrégularité de sa publication : "Sur la recevabilité en la forme du recours en annulation ; … attendu que M… invoque l'inopposabilité de la loi n°022/92 du 20 août 1992 susvisée en ce qu'elle n'a jamais été publiée au journal officiel de la République du Congo ; attendu que nonobstant la précision figurant dans la loi précitée au sujet de sa publication au journal officiel, la forme de publicité d'une loi est une question que le juge apprécie souverainement en se rapportant au contexte socio-économique du pays ; attendu qu'il est concevable que dans une conjoncture de récession financière constante, les mesures de publicité puissent prendre diverses formes, notamment la publicité dans la presse publique ou privée, pourvu que les modalités choisies soient adaptées à leur objet et procurent aux citoyens la connaissance de l'existence de la loi ; attendu qu'en l'espèce, M…, dont la requête aux fins d'annulation d'un acte administratif est datée du 17 avril 1993, ne saurait prétendre ignorer la loi promulguée le 22 août 1992 ; attendu que les publications de la loi n°022/92 du 20 août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire, bien qu'intervenues en dehors du journal officiel, sont présumées suffisantes pour conférer à M… sa connaissance ; attendu que l'article 2 de la loi n°022/92 du 20 août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire étant dans ces conditions opposable à M…, son recours est irrecevable " (cf. aff. M… c/E…, arrêt n°21/GCS/2000, 22 décembre 2000, inédit). ». ILOKI, Auguste, *Le recours pour excès de pouvoir au Congo*, coll. Logiques Juridiques, L'Harmattan, Paris 2002, pp. 39-40.

[742] Voir GAUDEMET, Yves, *Les méthodes du juge administratif*, L.G.D.J, Paris 1972, p. 11.

[743] *Idem*, p. 215.

l'élaboration d'une telle politique jurisprudentielle que le juge parvient à s'affirmer dans ce rôle.

Or, il s'avère aujourd'hui impossible pour le juge administratif malien de conduire sa propre stratégie dans l'élaboration de sa jurisprudence. Cette situation, expliquant l'inanité de la jurisprudence que nous venons d'étudier, tient principalement à deux raisons : la première est relative aux référentiels mobilisés par le juge et la seconde réunit des considérations d'ordre pratique menant à l'incapacité du juge à élaborer une stratégie jurisprudentielle dans les conditions actuelles.

Les référentiels mobilisés par le juge administratif malien pour élaborer ses décisions compromettent toute appropriation d'une logique jurisprudentielle propre. Historiquement en effet, ce juge s'en remettait à la fois à la manière de juger du juge judiciaire et du juge administratif français et il reste encore aujourd'hui marqué par ces références.

Du fait des fonctions initialement assurées par les juges judiciaires dans l'ordre administratif dans l'attente de la formation de magistrats spécialisés, les juges chargés de statuer sur le contentieux mettant en cause l'administration ne purent élaborer un droit administratif autonome. Au contraire même, la remise en cause de la dualité organique mena à l'origine à l'élaboration d'« un droit administratif dilué »[744], sur la base duquel le juge administratif peine aujourd'hui à affirmer la spécificité de ce droit.

---

[744] DARBON, Dominique, *Le paradoxe administratif : perspective comparative autour de cas africains*, thèse pour le doctorat en science politique, Université de Bordeaux, 1991, p. 105.

La référence à la jurisprudence française est elle aussi toujours présente dans les jugements actuels[745] et entrave l'autonomisation du juge malien. Navigant entre deux eaux, ce juge se voit immédiatement critiqué. En ce sens, ainsi que le rappelle Jean du Bois de Gaudusson , il apparaît à la fois éloigné des réalités socio-politiques et réprouvé dans son action pour ne pas utiliser les moyens de contrôle sophistiqués du Conseil d'Etat[746]. Guidé par la formation qu'il a reçue, le juge administratif n'aura alors de cesse de justifier le bien fondé de ses jugements par l'évocation de la jurisprudence française, jusqu'à élaborer finalement une stratégie jurisprudentielle déniant l'adaptation du droit au contexte malien au profit de la préservation de sa « pureté »[747].

Aussi, le juge devient-il même finalement l'un des rouages de la non adaptation du droit au contexte malien par la référence appuyée à la norme exogène. Comme le formule alors Dominique Darbon : « on ne juge plus un cas par référence à la norme acceptée mais on légitime le bien fondé de la norme de référence importée en l'appliquant à un cas donné »[748]. Relativement aux principes régissant les relations entre l'administration et les administrés, cette légitimation par le juge se fait particulièrement prégnante sous couvert d'affirmation de l'Etat de droit. Toutefois, la constance de la référence à la jurisprudence française ne doit pas occulter la volonté dont fait preuve le tribunal administratif de Bamako[749] d'invoquer des arrêts de la Cour suprême dans les motivations de ses jugements. Quelquefois autonome[750],

---

[745] Voir par exemple les jugements du tribunal administratif de Bamako n°001 du 13 janvier 2006, n°013 du 26 janvier 2005, n°100 du 15 juillet 2005, n°127 du 24 août 2005, n°53 du 1er avril 2004, ou encore les arrêts de la Cour suprême n°37 du 1er mars 2007, n°91 du 6 juillet 2007, n°009 du 2 mars 2006.

[746] DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean, « Le statut de la justice dans les Etats d'Afrique francophone », in *Afrique contemporaine*, 1990/4, n°156, p. 11.

[747] Alain Bockel note de la part des juges africains un « souci scrupuleux d'appliquer le droit administratif » et le fait que « la pureté du droit est maintenue, mais bien souvent au détriment de son adaptation aux réalités ». BOCKEL, Alain, « Le contrôle juridictionnel de l'administration », in CONAC, Gérard, *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Economica, Paris 1979, p. 215.

[748] DARBON, Dominique, *Le paradoxe administratif : perspective comparative autour de cas africains*, thèse pour le doctorat en science politique, Université de Bordeaux, 1991, p. 106.

[749] Nous ne disposons pas des jugements rendus par les tribunaux administratifs de Kayes et de Mopti, ce qui nous oblige donc à limiter notre analyse au tribunal administratif de Bamako.

[750] Jugements du tribunal administratif de Bamako n°42 du 27 avril 2004 et n°44 du 4 mai 2004.

cette évocation de la jurisprudence de la Cour suprême vient aussi parfois renforcer la référence à la jurisprudence française, comme si elle en permettait sa nationalisation[751].

Outre la difficulté pour le juge à mobiliser un référentiel propre, tant administratif que malien, qui entrave autant la spécificité de la construction du droit administratif que son autonomisation par rapport à la jurisprudence française, des considérations d'ordre pratique freinent aussi la construction d'une politique jurisprudentielle.

Ces dernières considérations tiennent à la fois au manque d'espèces pertinentes permettant au juge de construire sa jurisprudence et à l'absence de mémoire interne de la juridiction administrative. Dans un premier temps, l'analyse du contentieux administratif par matières révèle une spécialisation du juge qui limite profondément sa fonction normatrice. Sociologiquement, ce contentieux est depuis les indépendances monopolisé par les fonctionnaires, contestant majoritairement des actes individuels[752]. De ce fait, il « a été particulièrement réduit en termes quantitatifs et s'est révélé incapable d'agir ou même de se greffer sur le fonctionnement des relations entre l'administration et les administrés »[753].

---

[751] Le jugement n°46 rendu par le tribunal administratif de Bamako le 4 mai 2004 est, en ce sens, ainsi motivé : « Attendu qu'il est de jurisprudence constante que les actes administratifs ayant conférés des droits ne peuvent être retirés que pour cause d'illégalité et non pour de simples motifs d'opportunité et cela dans les délais de recours contentieux (cf CE 3 novembre 1922, Dame Cachet ; Rec. Lebon p. 790 ; CE Ass. 26 octobre 2001, Ternon, note Laquinze, in *GAJA*, 14ème éd., p. 115 ; Cour Suprême du Mali arrêt n°18 du 3 juin 1991). ».

[752] Noel Diarra écrit dans sa thèse sur le Mali : « Le contentement procuré à la majorité de la population par les autres recours en particulier politiques a pour conséquence de réserver le privilège du recours juridictionnel à une petite minorité de la population constituée principalement par les fonctionnaires et agents de l'Etat. L'analyse de la jurisprudence administrative nous a convaincus de la quasi-monopolisation du prétoire du juge par ceux-ci pour la défense des droits statutaires. Il en résulte que les décisions administratives déférées à la censure juridictionnelle sont surtout les actes individuels. La masse considérable des actes réglementaires échappe de ce fait au contrôle du juge de la légalité. ». DIARRA, Noël, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, p. 141. L'accaparement du juge administratif par le contentieux de la fonction publique est toujours d'actualité au regard de la jurisprudence analysée.

[753] DARBON, Dominique, « Le juge africain et son miroir : la glace déformante du transfert de jurisprudence administrative », in *Afrique contemporaine*, 1990/4, n° 156, p. 243.

Certes, l'accès au prétoire se démocratise depuis plusieurs années[754], mais cette ouverture s'opère encore dans le sens de l'enfermement du juge administratif dans une spécialisation certaine. Le juge administratif, juge du contentieux de la fonction publique, s'affirme aussi aujourd'hui comme le juge des litiges fonciers et électoraux du fait de la décentralisation. Dans ces trois hypothèses, les actes contestés sont toujours individuels, restreignant de ce fait la créativité jurisprudentielle. Toutefois, il importe de souligner que c'est le contentieux en matière foncière, mettant en cause l'action de l'administration par la délivrance frauduleuse ou l'absence de délivrance de titres d'occupation, qui a ouvert de manière nouvelle pour le juge la possibilité de préciser les obligations de l'administration quant à la publicité de ses actes[755]. La démocratisation des recours juridictionnels fournit en conséquence les cas d'espèces nécessaires à l'ébauche d'une constance jurisprudentielle par le juge administratif. Cependant la diversification du contentieux apparaît toujours trop restreinte pour produire des conséquences jurisprudentielles notables et l'élaboration d'une véritable politique jurisprudentielle.

Dans un second temps, l'absence de mémoire interne compromet aussi fortement la construction d'une théorie jurisprudentielle cohérente par les juges. Du fait de l'informatisation, l'accès aux jugements et arrêts devient théoriquement plus aisé, mais il repose toujours dans la pratique sur une communication de personne à personne, ni systématique ni institutionnalisée. La mise en œuvre au Mali du Programme Décennal de Développement de la Justice (P.R.O.D.E.J.) augurait pourtant de la publication de recueils de jurisprudence dans le cadre du volet visant à « combler les déficits en matière d'information

---

[754] Pour la chambre contentieuse de la section administrative de la Cour Suprême par exemple, on peut noter une augmentation constante des affaires présentées devant elle entre 2006 et 2009 : en 2006, 150 affaires ; en 2007, 176 ; en 2008, 213 et en 2009, 328 affaires. Pour les tribunaux administratifs, d'après les chiffres qui nous ont été rapportés par Monsieur Hamidine Djibril Goro, président de la section administrative de la Cour Suprême, la même tendance a été observée pour se stabiliser aujourd'hui autour d'une trentaine de jugements rendus par an par le tribunal administratif de Kayes et d'une quarantaine à Mopti. Les requêtes effectuées dans les régions sont donc peu nombreuses mais leur nombre double, voire triple les années où se tiennent des élections locales. Au tribunal administratif de Bamako, environ 250 jugements sont rendus chaque année.

[755] Voir *supra*.

juridique et judiciaire »[756]. Cependant, cette action s'avère très limitée et le « Recueil de la jurisprudence de la Cour Suprême du Mali » censé opérer la collecte et la publication en ligne de ces arrêts entre 1998 et 2007, se révèle n'être *in fine* qu'un recueil des principaux arrêts en matière civile de la section judiciaire.

Dans une logique similaire, l'initiative de l'Organisation Internationale de la Francophonie visant à recueillir les arrêts rendus par la section administrative de la Cour Suprême doit aussi être ici soulignée. Si elle est louable, cette initiative apparaît cependant limitée dans ses conséquences. Elle privilégie en effet un support écrit sans politique de diffusion publique ; elle ne s'intéresse qu'aux arrêts de la Cour Suprême et elle se contente de publier l'ensemble des arrêts rendus sur une année, sans classification ni hiérarchisation, donc dans une logique peu utilitariste.

Outre les difficultés d'accès aux jugements et arrêts rendus par les tribunaux administratifs et la section administrative de la Cour suprême, les conclusions des Commissaires du gouvernement ne sont pas plus accessibles. Privés de toute mémoire interne, ces personnages, appelés pourtant à jouer un rôle fondamental dans l'élaboration de la jurisprudence administrative, ne peuvent ainsi proposer des conclusions que conjoncturelles et lapidaires.

De ce fait, la systématisation des jurisprudences d'espèce apparaît particulièrement difficile à opérer. C'est ici en conséquence la fonction classiquement assurée par la doctrine qui se voit compromise. Alors qu'en France par exemple, les professionnels du droit par « leurs interprétations, leurs critiques peuvent influencer le législateur, l'administration ou le juge et faire évoluer le droit »[757], leurs homologues maliens ne disposent pas des ressources

---

[756] Voir la présentation du Plan d'action du PRODEJ mise à disposition du public sur internet à cette adresse : http://www.justicemali.org/images/infoprodej/programme.pdf

[757] FRIER, Pierre-Laurent ; PETIT, Jacques, *Précis de droit administratif*, 6ème éd., Montchrestien/Lextenso, Paris 2010, p. 87.

nécessaires à l'exercice de leur fonction dans un pays où, pourtant, l'adaptation du droit par cette réflexion théorique est incontournable.

De surcroît, en dehors de l'accès même à la jurisprudence, l'analyse des « arrêtistes » souffre de l'absence d'un environnement pertinent de réflexion et de diffusion permettant leur reconnaissance scientifique. En conséquence, « lorsque les débats juridiques existent, ils se constituent par référence à des débats propres soit à la métropole de dépendance institutionnelle et académique, soit aux débats internationaux »[758]. Les difficultés concrètes de commentaire des arrêts de la juridiction administrative malienne se doublent ainsi de considérations scientifiques.

Toutefois, certains praticiens maliens jouent un rôle non négligeable dans la systématisation de la jurisprudence au Mali : les agents de la Direction Générale du contentieux de l'Etat[759]. Ce service central rattaché au ministère de l'économie et des finances assure la représentation de l'Etat, des établissements publics à caractère administratif et des établissements publics à caractère scientifique, technologique ou culturel ainsi que, sur demande, celle des collectivités territoriales et des autres organismes spécialisés[760]. Pour ce faire, il a reçu la « mission d'élaborer les éléments de la politique nationale en matière de prévention et de gestion des affaires contentieuses »[761] intéressant ces personnes publiques.

Certes, la logique poursuivie par ce service est purement interne et vise à défendre les intérêts de l'administration. Néanmoins, les moyens développés par ces services devant le juge administratif sont toujours complets et pertinents, si bien que la sous-direction des

---

[758] DARBON, Dominique, « "Un royaume divisé contre lui-même…". La régulation défaillante de la production du droit dans les Etats d'Afrique noire », in DARBON, Dominique ; DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean (dir.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris 1997, p. 111.

[759] La Direction Générale du contentieux de l'Etat a été créée par l'ordonnance n°00-066/P-RM du 29 septembre 2000 portant création de la Direction Générale du contentieux de l'Etat.

[760] Article 2 de l'ordonnance n°00-066/P-RM du 29 septembre 2000 portant création de la Direction Générale du contentieux de l'Etat.

[761] *Idem*.

affaires foncières et du contentieux administratif affichait par exemple un taux de 82% de décisions rendues en sa faveur en 2005[762]. La continuité de l'action des agents de cette direction devant les juridictions administratives garantit ainsi une certaine systématisation de la jurisprudence et des propositions pour son évolution. La production de ces mémoires par la Direction Générale du Contentieux de l'Etat ne bénéficie cependant pas non plus de mesures de publicité et l'intérêt qu'elle peut présenter pour l'élaboration d'une jurisprudence cohérente demeure dans une logique de juges et de parties non productive. Pourtant, les juges administratifs gagneraient certainement à mutualiser leur travail avec celui des agents de cette direction, dont les mémoires pourraient par exemple être objectivés sous forme d'études régulières.

***

Entre l'héritage colonial qui détermine grandement la forme ainsi que la teneur du droit administratif malien et l'influence des partenaires techniques et financiers qui limitent les possibilités d'innovation, les moyens dont disposent les dirigeants maliens pour œuvrer en faveur de la démocratisation administrative apparaissent largement conditionnés. Malgré leur volonté pour ce faire, l'encadrement juridique des relations entre l'administration et les administrés est en conséquence opéré sans une logique d'autonomisation susceptible d'encourager, voire de permettre, la mobilisation de ce droit par les protagonistes de la relation administrative. Cependant, l'impasse de l'autonomisation des normes étatiques n'empêche pas la socialisation des relations entre l'administration et les administrés qui, pour sa part, ouvre la voie à une créativité certaine, mais au-delà du droit positif.

---

[762] Selon les chiffres récoltés auprès du chef de la division du contentieux administratif : dans la sous-direction des affaires foncières et du contentieux administratifs, sur 476 dossiers traités en 2005, 309 décisions ont été rendues et 255 procès ont été gagnés. Mahamadou Sangaré, chef de la division du contentieux administratif à la Direction Générale du Contentieux de l'Etat, 7 juillet 2006.

PARTIE 2. LA SOCIALISATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES ADMINISTRES AU MALI : UNE CREATIVITE AU-DELA DU DROIT POSITIF

A défaut d'une autonomisation du droit positif qui pourrait s'avérer bénéfique pour améliorer les relations entre l'administration et les administrés au Mali, il s'exprime dans leur socialisation une créativité à deux niveaux dont la rencontre pourrait porter favorablement une politique de modernisation administrative. Cette socialisation s'opère tant à l'échelle des interactions quotidiennes entre les agents publics et des administrés, ce qui emporte une interpénétration des institutions et de la société, que des autorités politiques qui portent un projet particulier pour cette dernière. Par conséquent, la créativité dont ces acteurs font preuve déborde la règle de droit telle qu'elle est posée, pour se retrouver dans la manière concrète dont les protagonistes vivent la relation administrative et dans la théorisation de son « opérationnalisation » sur du long terme par les dirigeants. En cela, ces derniers innovent-ils ainsi au-delà du droit positif.

Ces deux niveaux mettant en exergue le lien entre droit et société du point de vue des logiques des acteurs, ils apparaissent indissociables pour expliquer la particularité des relations entre l'administration et les administrés au Mali et de son encadrement juridique. Bien plus, seule leur considération simultanée permet d'entrevoir la portée et les limites du droit administratif, tel qu'il est pensé, comme instrument du changement. Dans cette seconde partie, c'est en conséquence en interrogeant l'essence du droit administratif que ce dernier pourra être pensé dans sa dimension d'outil pour les politiques de développement.

En ce sens, si ces deux niveaux où s'exprime la créativité malienne doivent donc être explorés, leur analyse croisée permet d'ouvrir la voie à une réflexion prospective à partir du cas malien. Aussi, l'intérêt porté aux relations au quotidien entre l'administration et les administrés (titre 1) permettra-t-il de conclure à la nécessité de l'appropriation du processus de production du droit pour améliorer ces relations (titre2).

Titre 1. Les relations au quotidien entre l'administration et les administrés

Dans les deux premières décennies postindépendance, Gérard Timsit relevait l'existence de « circuits informels extra ou para-administratifs »[763] en parallèle au fonctionnement officiel de l'administration des pays en développement, désignant ainsi des stratégies locales de contournement et de détournement de procédures administratives. Depuis lors, de tels circuits sont toujours identifiables au Mali.

Certes, les travaux des sociologues des organisations, depuis notamment Michel Crozier et Erhard Friedberg, ne manquent pas de souligner la nécessité, pour comprendre son fonctionnement réel, d'appréhender également l'organisation dans sa dimension non normative, pour se focaliser sur les jeux des acteurs dans une perspective à la fois stratégique et systémique[764]. Bien plus, dans l'étude des relations entre l'administration et les administrés mêmes, la doctrine dépasse aussi l'analyse des seuls cadres formels pour porter un intérêt aux relations au quotidien entre les acteurs, cherchant dans la même logique à rendre compte de l'administration « au concret »[765]. Ainsi, après les travaux de Michael Lipsky sur les « street level bureaucrats »[766], les politologues notamment ont-ils privilégié comme focale d'étude les « guichetiers »[767], ou encore les « petits fonctionnaires »[768] dans l'objectif de

---

[763] TIMSIT, Gérard, « Administration publique des pays en développement et environnement socio-culturel », in *Revue Française d'Administration Publique*, 1978, n°7, p. 24.

[764] Voir notamment : CROZIER, Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Editions du Seuil, Paris 1963, 383 p. ; CROZIER, Michel ; FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil, Paris 1992, 500 p. ; FRIEDBERG, Erhard, *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Editions du Seuil, Paris 1993, 413 p. ; mais aussi les ouvrages de François Dupuy et Jean-Claude Thoenig : DUPUY, François ; THOENIG, Jean-Claude, *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, Paris 1983, 206 p. ; DUPUY, François ; THOENIG, Jean-Claude, *L'Administration en miettes*, Fayard, Paris 1985, 316 p.

[765] D'après la terminologie employée par PADIOLEAU, Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, P.U.F., Paris 1982, 222 p.

[766] LIPSKY, Michael, *Street-level bureaucracy : dilemnas of the individual in public services*, Edition refondue pour le 30ème anniversaire de la première parution, Russel Sage Foundation, New-York 2010, 275 p.

[767] DUBOIS, Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, 3ème éd., Economica, Paris 2010, 204 p.

[768] WARIN, Philippe, *Les dépanneurs de justice. Les ˝petits fonctionnaires˝ entre qualité et équité*, , coll. Droit et Société, vol. 33, L.G.D.J, Paris 2002, 134 p.

comprendre le « travail administratif en pratique »[769]. Ce faisant, l'existence d'une marge de manœuvre de ces acteurs a pu être démontrée dans l'application de la réglementation administrative, ainsi même que sa nécessité dans un environnement bureaucratique.

Cependant, si le même phénomène peut être relevé au Mali, comme au sein de toute administration, ses causes et ses conséquences diffèrent largement, ce qui amène à rejoindre le questionnement ainsi proposé par Dominique Darbon : « qu'est-ce qui fait ou ne fait pas que la multiplication des arrangements entre acteurs publics et citoyens, entre représentants de l'Etat et représentants de groupes sociaux ne débouche pas ou débouche sur l'inconsistance, l'inégalité de traitement systématique, les passe-droits… bref la fin d'un mode de gestion légal rationnel ? Comment expliquer que ces arrangements débouchent le plus souvent en O.C.D.E. sur un assouplissement de la pratique légale rationnelle lui permettant d'être effective sans la remettre en cause, alors qu'en Afriques ils conduisent souvent à une remise en cause de la légale rationalité ? »[770].

C'est ainsi à cette première échelle des protagonistes de la relation administrative que s'exprime une socialisation des relations entre l'administration et les administrés, dont le produit rend compte de la créativité des acteurs dans leurs interactions quotidiennes, soit quant à l'application des règles.

Aussi, avant de pouvoir la replacer dans un contexte global pour expliquer l'ensemble de ses conséquences, notamment dans leur différenciation par rapport aux pays du Nord, apparaît-il nécessaire avant toute chose d'analyser l'administration dans son fonctionnement au concret aussi sur le terrain africain, loin de toute considération en termes d'idéal-type. Ce

---

[769] WAGENAAR, Hendrik, « "Knowing" the Rules : Administrative Work as Practice », in *Public Administration Review*, 2004, vol. 64, pp. 643-656.

[770] DARBON, Dominique, « Peut-on relire le politique en Afriques via les politiques publiques ? », in TRIULZI, Alessandro ; ERCOLESSI, Cristina (éd.), *State, power, and new political actors in postcolonial Africa*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, Milano, 2004, pp. 190.

positionnement permettra de rendre compte des pratiques au carrefour du formel et de l'informel développées par les acteurs (chapitre 1) qui sont à l'origine de la reconfiguration du service public malien (chapitre 2).

Chapitre 1. Des pratiques au carrefour du formel et de l'informel

Qualifiant généralement un « secteur », l'adjectif « informel » est couramment employé par les économistes travaillant notamment sur le terrain africain, afin de désigner des activités commerciales échappant à tout enregistrement officiel et donc très largement aux réglementations administratives, sociales ou encore fiscales[771].

Néanmoins, l'informel a depuis longtemps dépassé ce domaine pour venir aussi s'immiscer au sein de l'institution étatique. En ce sens, une réunion d'experts sur le Mali notait déjà au milieu des années 1990 la nécessité d'une modification de la définition internationale du secteur dit de l'informel au titre qu'elle « ne prend pas en compte toute la réalité de ce secteur [puisqu'] à Bamako, en Afrique d'une manière générale, le secteur informel ne se trouve pas uniquement sur les trottoirs ou dans les petites unités. Le secteur informel est partout, il est au cœur du "formel", de l'Etat, de son administration »[772].

L'extension ainsi proposée de cette définition caractérise un premier « carrefour » entre le formel et l'informel dans les relations entre l'administration et les administrés. De surcroît, en étant attachés aux pratiques, ces deux termes permettent d'identifier un second « carrefour », au sens où dans leurs actions, les agents publics et les administrés s'inscriront, alternativement ou cumulativement, à la fois dans le cadre administratif, dans son fonctionnement tel que prescrit par le droit positif, soit le cadre formel, mais aussi dans un

---

[771] Voir notamment à ce propos : TURNHAM, David ; SALOME, Bernard ; SCHWARZ, Antoine (dir.), *Nouvelles approches du secteur informel*, O.C.D.E., Paris 1990, 271 p. ; LUBELL, Harold, *Le secteur informel dans les années 80 et 90*, O.C.D.E., Paris 1991, 141 p. ; LALEYE, Issiaka Prosper, *Organisations économiques et cultures africaines. De l'homo oeconomicus à l'homo situs*, L'Harmattan, Paris 1996, 500 p. ; TOHON, Constantin, « Le droit pratique du commerce "informel" : un exemple de plurijuridisme au Bénin », in KUYU, Camille (dir.), *A la recherche du droit africain du XXIème siècle*, Editions Connaissances et Savoirs, Paris 2005, pp. 245-262.

[772] MISSION FRANCAISE DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE AU MALI ; CLUB DU SAHEL ; CELLULE DE PERFECTIONNEMENT EN ADMINISTRATION ET EN GESTION, *Le Mali dans le XXIè siècle. Actes du Séminaire « Perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest et au Mali : Conséquences pour la Coopération »*, Imprim Color, Bamako 1996, p. 95.

cadre informel, défini comme étant « dégagé de tout formalisme, de toute structuration ou institution »[773], et au sein duquel sont donc mobilisées d'autres normes que celles étatiques pour réguler les interactions entre les protagonistes.

Dans un tel contexte, la méthode utilisée doit être précisée dès à présent. En effet, l'informel relève par définition de quelque chose de caché ou de diffus, donc de difficilement perceptible par l'observateur extérieur, ainsi que le met en évidence la métaphore de l'iceberg proposée par les sociologues des organisations[774], la partie immergée correspondant aux différentes stratégies et relations développées entre les acteurs sur ce mode. En se fondant sur nos propres investigations de terrain, les travaux effectués par les socio-anthropologues sur la question de la gouvernance au quotidien en Afrique seront aussi mobilisés, cette démarche seule permettant de recouper les informations recueillies et de disposer d'un corpus d'enquêtes suffisamment conséquent pour esquisser une théorisation à partir des pratiques identifiées. Ces enquêtes auront donc parfois pour terrain d'étude un autre Etat que le Mali. Cependant, elles ont, pour la plupart d'entre elles, été effectuées dans une perspective comparative à l'échelle de la sous-région - ce qui a permis de souligner une proximité des pratiques -, et toutes les analyses développées dans ce titre ne le sont que sur la base de l'identification directe de ces pratiques au Mali. Par ailleurs, il faut souligner qu'une telle démarche permet aussi de souligner les spécificités de notre cas d'enquête, ainsi que de conforter la possibilité d'apporter une contribution à l'étude du droit administratif des Etats de tradition juridique française à partir de l'étude particulière du Mali.

Dans ce cadre, l'attention portée aux relations au quotidien entre l'administration et les administrés révèle alors des pratiques opérant au carrefour du formel et de l'informel, tant dans des considérations organique que fonctionnelle. Ces différents niveaux d'analyse se retrouvent en effet dans deux types de pratiques couramment - pour ne pas dire

---

[773] *Le Trésor de la Langue Française Informatisé*, en ligne : http://atilf.atilf.fr/tlf.htm

[774] Voir notamment à ce propos : FOUDRIAT, Michel, *Sociologie des organisations*, 2nde édition, Pearson Education, Paris 2007, pp. 58-59.

constamment - observées empiriquement et qui gouvernent ainsi les relations administratives : l'intermédiation (section 1) et la monétarisation de la prestation (section 2).

Section 1. L'intermédiation administrative

D'après sa définition, l'intermédiaire est la « personne qui sert de lien entre plusieurs autres, qui les met en rapport »[775]. Dans le contexte du fonctionnement au quotidien de l'administration malienne, l'intermédiation peut donc être définie comme l'action exercée par une personne qui sert de lien entre l'administré et l'agent public, entre la demande de service public et l'exécution de la prestation.

Alors que les logiques de courtage sont perpétuellement à l'œuvre dans le cercle privé[776], elles investissent dorénavant grandement le secteur public ; si bien que les intermédiaires deviennent finalement des acteurs focaux au sein de la relation administrative. C'est même, selon les socio-anthropologues, « l'ensemble composé par les relations et les espaces d'interaction entre les fonctionnaires, les usagers et les intermédiaires qui détermine le fonctionnement réel […] des services publics »[777]. Par conséquent, l'étude des relations entre les agents publics et les administrés suppose, nécessairement, d'être liée à celle de l'intermédiation administrative.

---

[775] *Le Trésor de la Langue Française Informatisé*, en ligne : http://atilf.atilf.fr/tlf.htm

[776] En ce sens : « nombre d'activités sociales, en Afrique plus qu'ailleurs, impliquent l'intervention d'"intermédiaires", depuis les relations amoureuses ou le mariage jusqu'aux activités de service ou au petit commerce, en passant par les pratiques magico-religieuses ou l'exercice du pouvoir. », in BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 29.

[777] BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 76.

Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur de multiples observations d'administrations « en action »[778], fondées sur nos propres investigations, ainsi que sur celles de socio-anthropologues. Aussi, les mécanismes d'intermédiation administrative sont-ils avérés pour l'obtention de prestations de services publics dans différents domaines. Ils se vérifient par exemple dans la sphère des transports, comme l'indique le récit de ce journaliste malien s'essayant à un voyage ferroviaire et selon lequel : « tout semble être fait pour décourager les honnêtes gens de voyager dans des conditions normales et régulières et les pousser dans les filets des "coxeurs". Car autant on sue sang et eau pour trouver un billet selon les méthodes orthodoxes, autant il est, en revanche, aisé de "s'arranger". Nous avons pu le constater par nous-mêmes quand nous nous sommes présentés à la gare comme candidat au voyage, il y a deux semaines. Bien entendu, impossible d'avoir un ticket et une place au guichet. Mais un cheminot –un garde voiture- nous a proposé de nous embarquer grâce à une connaissance qui avait des réquisitions. »[779].

Néanmoins, deux secteurs, la justice et la santé, se détachent particulièrement dans la perspective de cette étude en raison, à la fois, de l'intensité des pratiques d'intermédiation, de leur diversification et, à ce double titre, des analyses dont ils ont logiquement fait l'objet. En effet, face à ces services publics, l'administré se trouve particulièrement démuni en raison tant de la contribution pécuniaire élevée qu'il se doit d'acquitter, que de son impuissance face au fonctionnement d'administrations culturellement éloignées des pratiques traditionnelles, usant d'un langage ésotérique et inspirant souvent la crainte, ne serait-ce que par l'enjeu personnel qu'elles supposent pour l'usager. De ce fait, ainsi que le souligne Giorgio Blundo, « la quête de protection s'accroît bien évidemment, lorsque l'usager devient patient ou justiciable, et doit alors franchir les portes inquiétantes de l'hôpital ou du

---

[778] D'après la terminologie employée par JOBERT, Bruno ; MULLER, Pierre, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, coll. recherches politiques, P.U.F., Paris 1987, 242 p.

[779] LAM, Allaye, « Régie du Chemin de Fer du Mali, moins de la moitié de l'offre précédente offerte aux usagers », in *L'Essor, Quotidien National d'Information*, 42ème année, n°15009, Bamako jeudi 28 juillet 2003, p. 4.

tribunal »[780].

Eu égard à l'ensemble de ces observations, l'intermédiation administrative dans les pays étudiés se retrouve donc dans l'ensemble des services publics et revêt une dimension particulière spécialement dans les domaines de la santé et de la justice. Elle est, par ailleurs, tant la résultante des demandes des administrés que du comportement des agents. De ce fait, le caractère incontournable de l'intermédiation emporte à la fois comme conséquence, du fait de leur diversification, la pluralité de ces mécanismes (I), et l'affirmation des intermédiaires administratifs comme des rouages essentiels du contournement du droit positif (II).

I. La pluralité des mécanismes d'intermédiation administrative

Voyant intervenir différents types d'acteurs au sein de services publics diversifiés, ces mécanismes d'intermédiation administrative sont forcément variés. Afin de clarifier et donc comprendre les mécanismes complexes opérant lors de la délivrance d'une prestation de service public, nous nous emploierons alors à établir une typologie permettant de recenser l'ensemble de ces pratiques dans une perspective explicative.

Pour ce faire, la distinction proposée par Mahaman Tidjani Alou, relativement au secteur judiciaire au Niger entre l'interventionnisme politique, l'intermédiation institutionnelle et l'intermédiation informelle[781] constituera le cadre de notre réflexion, dans l'objectif de l'enrichir et d'en approfondir les conclusions, à partir à la fois de nos propres enquêtes ainsi que de la doctrine étudiant ce phénomène dans d'autres secteurs que celui de la justice et dans d'autres pays de la sous-région. En conséquence, trois types de mécanismes d'intermédiation administrative doivent alors être distingués : les mécanismes

[780] BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 82.
[781] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, pp. 72-78.

d'intermédiation institutionnels (A), les mécanismes d'intermédiation informels (B) et, enfin, les mécanismes d'intermédiation par interventionnisme extérieur (C).

A. Les mécanismes institutionnels d'intermédiation administrative

Qualifiés d'institutionnels en raison de la participation régulière au fonctionnement de l'institution des intermédiaires administratifs, la majorité étant, qui plus est, des agents publics mêmes[782], ces mécanismes d'intermédiation agissent par « dédoublement fonctionnel »[783]. En effet, selon Mahaman Tidjani Alou, « dans ce cas de figure, les détenteurs de positions institutionnelles au sein de l'appareil judiciaire utilisent leur situation officielle pour établir des réseaux personnels parallèles d'intermédiation, dont ils se servent dans leurs rapports multiformes à l'environnement de la justice »[784].

De par la nature des activités menées, ces intermédiaires sont alors essentiellement identifiables dans le secteur judiciaire, mais aussi dans le domaine de la santé. Pour le premier, ce sont alors les juges, les avocats, les greffiers, les secrétaires des greffes et parquets, les interprètes et les gardiens de prison qui vont revêtir ces fonctions, cumulativement à celles exercées dans le cadre de leur mission de service public. Quant au second domaine, ces fonctions de courtiers administratifs sont ici exercées essentiellement par les personnels subalternes.

Ces profils étant sensiblement dissemblables, une nouvelle typologie peut dans ces conditions être établie, distinguant les acteurs institutionnels en fonction du fondement

[782] A l'exception des avocats pour les analyses sur lesquelles nous basons notre étude.
[783] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 73.
[784] *Idem*, p. 73.

qu'ils mobilisent prioritairement[785] afin d'intercéder en faveur des administrés, c'est-à-dire : leurs réseaux professionnels, la position stratégique inhérente à leurs fonctions ou bien encore leur proximité avec l'administré.

Tout d'abord, la première catégorie d'acteurs, ceux intercédant en faveur des administrés sur le socle de leurs réseaux professionnels, est identifiée essentiellement dans le domaine judiciaire, au sein duquel l'intervention d'un intermédiaire est susceptible d'influer sur la décision finale et ainsi de décider du sort du justiciable. L'agent visé par ces pratiques est en conséquence le magistrat, que seuls, au sein de l'institution, peuvent influencer directement d'autres juges ou encore certains avocats.

Comme l'observe Mahaman Tidjani Alou, « le juge demandeur ne s'adresse pas à n'importe quel juge. Il mobilise tout le capital social qu'il a accumulé au cours de sa carrière judiciaire, les juges qu'il a aidés dans leur carrière ou dans d'autres domaines et ceux qui lui sont redevables d'une façon quelconque »[786]. Dans le même sens, il poursuit que les avocats « sont souvent en collusion avec les juges, [qu'ils] se connaissent et évoluent dans les mêmes milieux [et que] leurs relations de familiarité favorisent les arrangements, les passe-droits et la vénalité de la justice »[787].

En conséquence, ce type d'intercession suppose nécessairement au préalable l'établissement d'un lien de connivence entre les acteurs, soit par des arrangements ou appuis antérieurs à la suite desquels l'un des acteurs se sent redevable envers l'autre, soit simplement consécutifs à des affinités personnelles. Si cette connivence existe, l'intermédiation en direction d'un magistrat est alors facilitée soit par un apport en

---

[785] Nous indiquons ici prioritairement dans le sens où ces acteurs institutionnels pourraient en théorie s'appuyer sur ces trois fondements en raison de leurs fonctions, mais qu'ils ont intérêt à en mobiliser un en particulier dans la pratique, afin de pouvoir s'inscrire en position d'intermédiaires vis-à-vis de l'administré.
[786] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 73.
[787] *Idem*, p. 73.

numéraire, soit par la mobilisation d'un lien social.

Dans le premier cas en effet, parmi les justiciables, « beaucoup trouvent que le pauvre a toujours tort »[788] et veillent, dans la mesure du possible, à ne pas se présenter comme tel devant la justice. Il faut ici souligner que l'avocat, en contact à la fois avec le client et avec le juge, constitue un vecteur privilégié pour ces pratiques transactionnelles. Ainsi, comme le met en exergue un agent de la Direction générale du contentieux de l'Etat : « le client donne deux sortes d'argent à l'avocat : les honoraires pour l'avocat et les pots de vin pour le juge »[789]. Toutefois, même des pratiques de collusion directe entre le justiciable, souvent le prévenu, et le magistrat ont aussi été constatées[790].

Dans le second cas, l'existence d'un lien social unissant l'intermédiaire au juge suffira seul à agir sur la décision finale de ce dernier. Du reste, cette entremise non financière n'est pas considérée comme une pratique illégale dans la perception des magistrats, car ne relevant pas d'une démarche corruptrice. La réponse ainsi formulée par l'un d'entre eux rend compte de cette perception avec force : « corruption ? […] Non. Parce qu'en réalité la contre partie c'est laquelle ? Si je vais voir un collègue, je lui dis : "Ecoute collègue, tu dois monter à telle audience, j'ai quelqu'un qui m'a vu et qui me demande si je peux faire quelque chose […]". Qu'est ce que j'ai gagné dans cette affaire ? Qu'est ce que le gars m'a donné ? »[791].

---

[788] DEMBELE, Souleymane ; KEITA, Yamadou ; KONE, Félix, *Rapport provisoire de l'enquête auprès des usagers de l'administration*, Secrétariat Général de la présidence de la République du Mali, Comité de pilotage du programme de développement institutionnel, Bamako 1995, p. 18.

[789] Mahamadou Sangaré, Direction générale du contentieux de l'Etat, Bamako, 7 juillet 2006.

[790] Par exemple cette affaire narrée par Mahamadou Sangaré, Direction générale du contentieux de l'Etat : « un autre exemple qui a été repris par la presse à propos d'un monsieur qui avait son dossier au niveau de la section administrative. Il est allé voir un conseiller pour lui demander de l'aider à gagner la procédure. Le conseiller lui a dit qu'il fera de son mieux mais qu'il faudrait qu'il lui donne un véhicule tout terrain. Le particulier a dit que pas de problème, il a remis le véhicule au magistrat mais celui-ci n'était pas dans la formation de jugement de ce dossier. Le monsieur a perdu la procédure et il a requis les services d'un huissier pour récupérer son véhicule. Le même magistrat continue à servir à la Cour Suprême ». Bamako, 7 juillet 2006.

[791] Cité in DIRECTION JURIDIQUE DU SECRETARIAT DU MINISTERE DE LA PROMOTION DE LA FEMME, *Etude sur les obstacles à l'accès des femmes aux services juridiques et judiciaires au Burkina Faso*, Groupe de Recherche sur les Initiatives Locales/Banque Mondiale, Ouagadougou 2003, p. 72.

Ensuite, deux types d'agents s'inscrivent particulièrement dans le cadre de la deuxième catégorie d'acteurs, ceux intercédant en faveur des administrés sur le socle de la position stratégique inhérente à leurs fonctions : les greffiers et les interprètes. En effet, les uns comme les autres occupent « d'emblée une position d'interface entre les juges et les justiciables »[792].

Les greffiers détiennent en effet la prérogative de la transcription écrite des jugements ; c'est donc entre leurs mains que les justiciables imaginent que se scelle leur sort. Les interprètes, quant à eux, représentent la voix des justiciables ne maîtrisant pas la pratique du français, langue officielle usitée dans les tribunaux. Aussi, pour ces justiciables, l'interprète est-il le seul légalement en mesure de faire valoir les vues de l'intéressé devant le juge. Un magistrat expose, à la suite d'une audience durant laquelle le demandeur s'est exprimé devant la Cour en bambara, l'une des langues vernaculaire du Mali, cette situation en ces termes : « normalement, il faut forcément un interprète assermenté. J'ai fait la remarque au président pendant l'audience. Ce sont des propos dont on ne peut pas tenir compte car ils n'ont pas été tenus en français. Ils n'ont pas influé sur la décision car il existe une obligation légale d'avoir un interprète même si le juge comprend parfaitement la langue parlée »[793]. Bien plus, même pour un administré francophone, l'interprète représente l'appui indispensable à la compréhension du langage juridique.

En conséquence, les greffiers comme les interprètes, parce qu'ils sont des acteurs institutionnels incontournables pour les administrés du fait des fonctions qu'ils occupent, tant par la position stratégique qu'ils tiennent dans le déroulement du procès, que par la liaison directe qu'ils opèrent avec le magistrat, représentent une catégorie d'intermédiaires de premier ordre. Plus loin même, d'un point de vue symbolique ainsi que le souligne Giorgio Blundo, « habitués de la salle d'audience, on les croit des personnages importants

---

[792] A propos des greffiers, voir TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 74.
[793] Entretien avec Badara Alou Sidibé, Magistrat au Tribunal administratif de Bamako, 5 juillet 2006.

qui peuvent certainement intercéder pour le justiciable »[794].

Enfin, dans la troisième catégorie, celle des acteurs institutionnels intercédant en la faveur des administrés sur le socle de leur proximité avec ceux-ci, peuvent être réunis les secrétaires des greffes et parquets, les gardiens de prison et les personnels de santé subalternes. Même si la nature des fonctions exercées joue foncièrement un rôle dans leur qualité de courtier administratif, la caractéristique essentielle des agents de cette catégorie est de tirer profit du côtoiement direct de l'administré qu'elles leur permettent.

Dès lors, le rôle essentiel de ces agents consiste à jouer les rabatteurs par une captation de l'administré vers la personne qu'elles décrivent comme seule susceptible de régler ses difficultés. Ces trois types d'acteurs –secrétaires juridiques, gardiens de prison et personnels de santé- usent toutefois différemment de la proximité qui les lie aux administrés, en se plaçant sur différents registres.

Effectivement, alors que les secrétaires tirent profit de l'amabilité qu'elles inspirent à des justiciables le plus souvent décontenancés face aux rouages de l'appareil judiciaire puisqu' « elles sont faciles d'accès [et qu'] elles sont toujours d'une gentillesse intéressée »[795], les gardiens useront plutôt de la crainte que suscitent à la fois leur uniforme et surtout la situation que vit l'accusé. Ainsi, ces gardiens, « profitant de l'état de détresse du prévenu et de sa famille, leur proposent les services d'un avocat de la place, dont ils négocient âprement les honoraires, sur lesquels ils toucheront une commission. »[796].

---

[794] A propos des interprètes, voir BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 82.
[795] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 75.
[796] BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 84.

Par ailleurs, certains personnels soignants abusent quant à eux de l'incrédulité de certains patients par la confusion jouée par leur tenue, comme l'illustre à titre d'exemple cette remarque formulée dans le rapport de synthèse consécutif à une enquête au Mali d'après laquelle : « il a été signalé la présence à l'hôpital de personnel hospitalier prêt à rançonner les malades venant des villages : ils les interceptent à l'entrée de l'hôpital et leur demandent de ne s'adresser à personne d'autre »[797]. Dans le même sens, dans son étude sur les centres de santé, Yannick Jaffré signale que, parmi les agents exerçant des fonctions subalternes « chacun [est] peu ou prou "guide orienteur" de malade et entremetteur avec les soignants dans le dédale des services et des consultations. »[798]. Dans la pratique, ces mécanismes d'intermédiation institutionnels se doublent de ceux informels.

B. Les mécanismes informels d'intermédiation administrative

Les courtiers administratifs agissant dans le cadre des mécanismes d'intermédiation informels sont caractérisés d'après les études sur lesquelles nous nous appuyons « par leur extériorité à l'appareil judiciaire »[799]. De notre côté, en se basant sur la définition de l'informel donnée *supra* et qualifiant ce qui est « dégagé de tout formalisme, de toute structuration ou institution »[800], nous catégoriserons dans cette catégorie l'ensemble des acteurs ne travaillant pas régulièrement pour l'institution, le facteur principal étant celui de l'absence de traitement versé par l'administration. Parmi eux, il faut alors distinguer ceux œuvrant pour le compte de l'administration, les mécanismes d'intermédiation étant alors qualifiés d'internes, des intercesseurs totalement extérieurs à l'institution et activant donc des mécanismes externes.

---

[797] DEMBELE, Souleymane ; KEITA, Yamadou ; KONE, Félix, *Rapport provisoire de l'enquête auprès des usagers de l'administration*, Secrétariat Général de la présidence de la République du Mali, Comité de pilotage du programme de développement institutionnel, Bamako 1995, p. 14.

[798] JAFFRE, Yannick, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1999, n°17, p. 4.

[799] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 75.

[800] *Le Trésor de la Langue Française Informatisé*, en ligne : http://atilf.atilf.fr/tlf.htm

Les mécanismes informels et internes, en premier lieu, sont essentiellement activés par les bénévoles et les stagiaires, ainsi que par le personnel supplétif auquel les agents publics ont parfois recours.

Comme il l'a été constaté au sein de plusieurs services publics, les bénévoles et stagiaires représentent une part non négligeable du personnel à qui est assignée parfois l'exécution même de la prestation. En effet, l'introduction au sein de l'administration en tant que bénévole ou stagiaire constitue une modalité courante afin de pouvoir contourner les obligations de réussite aux concours d'entrée ou de détention d'un diplôme. Ainsi, au sein des services hospitaliers par exemple, « la principale stratégie pour entrer dans le métier consiste à "s'incruster" et le statut de bénévole n'a sans doute pas d'autre raison que de permettre de s'installer dans un service pour pouvoir y tisser des liens »[801]. Dans le même sens, une chef de division de l'Institut National de la Protection Sociale malien nous explique que dans son centre, « les stagiaires sont sept ou huit » -sur vingt-deux personnes l'animant, soit plus du tiers- et qu'ils viennent « pour une période de stage de deux mois. S'ils veulent rester après, humainement c'est difficile de les renvoyer. »[802].

De surcroît, au niveau local, et surtout à celui-ci en raison des carences de personnel, cette pratique est devenue la norme[803]. Ces personnels ne recevant pas de traitement de l'administration, il a pu être noté des pratiques d'indemnisation exceptionnelle par les

---

[801] JAFFRE, Yannick, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1999, n°17, p. 4.

[802] Entretien avec Mme Ba, chef de division, I.N.P.S., centre secondaire de la commune V de Bamako, 1er août 2006.

[803] Pour le Burkina Faso, Adama Sawadogo relève par exemple : « dans les circonscriptions administratives, l'emploi des bénévoles constitue le principe pour se pourvoir en personnel. A titre illustratif, dans la province de la Bougouriba, quatre départements sur les cinq que compte la province utilisaient les services des bénévoles. ». Par croisement des écrits et des enquêtes réalisées, cette analyse peut être étendue aux autres Etats de la sous-région. SAWADOGO, Adama, *L'état civil au Burkina Faso : étude prospective*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2005, p. 36.

mairies, comme celle de la commune de Sido, au Mali, décidant par un procès verbal de session budgétaire « l'allocation d'une indemnité d'encouragement à une dame qui a assisté la personne chargée de l'état civil pendant deux ans sans être rémunérée »[804] ; cette indemnité s'est élevée à 50 000 francs C.F.A.[805].

En conséquence, par leur présence même, ces intermédiaires bénévoles et stagiaires s'imposent à l'administré, en ce qu'il s'adresse directement à eux afin d'obtenir la prestation demandée. Or, ne disposant pas des ressources légales afin de l'exécuter, ce personnel devient un intercesseur administratif de fait.

De plus, ce rôle est accentué notamment par une présence de longue durée dans le service[806], qui leur ouvre un réseau relationnel leur permettant d'agir en faveur de l'administré. Il faut noter ici que, par l'expérience acquise progressivement, de nombreux bénévoles et stagiaires espèrent, et arrivent souvent, à obtenir une place de titulaire au sein de l'administration par la suite[807]. Dans d'autres services publics, tels que les douanes et le Trésor public[808], l'emploi de personnel supplétif peut, par ailleurs, être sollicité par les agents afin d'effectuer avec efficience les missions qui leur sont confiées. Le personnel civil pour

---

[804] Procès-verbal de session budgétaire, commune de Sido, cercle de Bougouni, Région de Sikasso, République du Mali, 21 janvier 2003.

[805] Soit environ 76 euros.

[806] A l'I.N.P.S., certains stagiaires sont présents depuis plus de cinq ans, voir l'entretien avec Mme Ba, chef de division, I.N.P.S., centre secondaire de la commune V de Bamako, 1er août 2006. Aux douanes, il a été fait état lors d'un recensement de « bénévoles qui ont ce statut depuis dix, quinze ans, voire plus », in TALL, El Hadj Oumar ; TRAORE, Mamary ; DIANE, Kabiné, *Etude pour l'élaboration d'indicateurs de la qualité des prestations offertes au citoyen par certains services publics. Rapport provisoire*, Présidence de République, Comité préparatoire du PDI, cellule d'appui, Bureau d'Etudes, de Services et d'Informatique (B.E.S.I), Bamako 1998, p. 29.

[807] Par exemple, « une fois que les bénévoles estiment avoir acquis suffisamment d'expérience dans le travail en Douane, ils font sous couvert du Service, une demande de changement de corps aux autorités de la Fonction Publique, et en cas d'accord peuvent se faire régulièrement embaucher à la Douane. », *idem*, p. 29. Ou encore, selon les propos de Mme Ba : à l'I.N.P.S., les stagiaires « restent jusqu'à avoir un emploi. Il y en a quatre qui ont eu un emploi fixe. » ; entretien avec Mme Ba, chef de division, I.N.P.S., centre secondaire de la commune V de Bamako, 1er août 2006.

[808] Pour ces deux services, voir les études réalisées par BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, pp. 84-86.

l'administration douanière et les aides-collecteurs dans l'administration fiscale, bien qu'ils ne reçoivent aucune rétribution officielle de l'administration[809] deviennent ainsi, vis-à-vis des administrés, des intermédiaires sollicités par l'administration.

Concernant le service des douanes, les caractéristiques principales de ce personnel civil supplétif sont sa connaissance fine du terrain ainsi que son intégration sociale au sein du territoire dont ils sont chargés. Grâce à leur intercession entre les fraudeurs et les douaniers, le service récolte des recettes sensiblement supérieures à celles possibles sans leur intervention. Cette situation s'explique par le fait que « les indicateurs et les pisteurs représentent un filtre efficace de l'intervention douanière, car ils sont en mesure de négocier avec le fraudeur le montant qu'il devra verser pour que sa marchandise ne soit pas confisquée (et dont une partie sera rétrocédée à la hiérarchie douanière), mais aussi de protéger les trafiquants de drogue en leur saisissant les stupéfiants tout en les laissant repartir »[810]. De plus, un facteur incitant largement les douaniers à recourir à leurs services est que cette pratique leur assure que ces courtiers n'iront pas proposer le bénéfice de leurs connaissances aux fraudeurs.

Quant à la fiscalité locale, afin à la fois de s'assurer une rentrée de recettes conséquente et éviter d'effectuer cette tâche lui-même chaque jour sur le terrain, « chaque collecteur titulaire […] s'entoure de deux ou trois aides, qui à leur tout peuvent embaucher d'autres collaborateurs »[811], créant ainsi « une pyramide de délégation »[812] informelle. Par cette pratique, et parce qu'ils tâchent à se rétribuer sur les impositions perçues, ces aides-collecteurs vont devenir des intermédiaires privilégiés entre les commerçants et le Trésor public, en ce qu'ils vont eux-mêmes décider de l'identité des contributeurs et du montant des

---

[809] « La rétribution du personnel civil n'est pas prévue par la réglementation douanière » et « l'aide-collecteur ne reçoit aucune rétribution officielle », *idem*, pp. 85 et 86.
[810] *Idem*, p. 85.
[811] *Ibidem*, p. 85.
[812] *Ibidem*, pp. 85-86.

taxes perçues après s'être entendus avec l'ensemble des marchands de leur secteur[813].

En second lieu, les mécanismes informels et externes sont activés par des démarcheurs et rabatteurs, ainsi que par les connaissances extérieures au service requises directement pour l'occasion.

Puisqu'ils jouent essentiellement un rôle de facilitateur dans l'obtention d'actes administratifs, la présence de démarcheurs et rabatteurs extérieurs à l'administration a été identifiée notamment dans les domaines de la justice et de l'état civil. Ces personnes, usant de leur présence physique continue dans les administrations et du « capital relationnel »[814] qu'elle leur a permis de construire, agissent en accostant l'administré afin de lui proposer leur aide. Elles deviennent alors des intermédiaires permettant à l'administré de trouver l'agent susceptible de répondre à sa demande, sur le même mode d'intervention que les acteurs institutionnels usant de leur proximité avec l'administré.

En outre, le rôle de ces intercesseurs répond aussi à une demande des administrés qui requièrent leurs services afin de contourner les obligations de service public dans le but d'obtenir un acte d'état civil alors qu'ils ne sont pas en situation régulière. Les intermédiaires agissent alors soit en intervenant auprès des agents, soit en apportant un témoignage fictif devant le juge. Certains d'entre eux sont, au demeurant, devenus ainsi des « témoins "professionnels" »[815]. Dans la même logique, il importe ici de relever que, ces pratiques se multipliant avec le nombre des années, Mahaman Tidjani Alou parle même

---

[813] « Certains paieront le taux officiel et recevront un ticket, d'autres en revanche glisseront la moitié des taxes dues dans la poche du *juuti* [appellation locale des collecteur par une déformation wolof du terme anglais *duty*] sans, bien entendu, recevoir de ticket », in BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 86.

[814] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 75.

[815] BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 86.

d' « accaparement du tribunal »[816] par ces démarcheurs et rabatteurs, intermédiaires pourtant extérieurs aux services.

Parmi ces mécanismes d'intermédiation informels externes, des connaissances de l'administré sollicitées pour l'obtention d'une prestation de service public sont, par ailleurs, aussi susceptibles d'influer largement sur le comportement de l'agent. Ainsi, quant au secteur judiciaire par exemple : « le juge est constamment soumis aux pressions de son milieu familial et de ses cercles de solidarité (parti politique, amitié, voisinage, ethnie, promotion, etc.). En effet, il n'est pas rare qu'un parent, un ami ou une connaissance interviennent auprès du juge au profit d'un justiciable. »[817]. Malgré leur extériorité au service, ces connaissances pourront alors intercéder directement en faveur de l'usager grâce à la mobilisation de différents réseaux, financiers, relationnels ou moraux. Toutefois, lorsqu'elle est activée de manière moins directe, cette dernière forme d'intermédiation dévie alors vers une forme d'interventionnisme.

C. Les mécanismes d'intermédiation administrative par interventionnisme extérieur

Les mécanismes précédemment étudiés supposaient l'intervention d'intermédiaires identifiables et dont le profil et le rôle exact peuvent être déterminés. Au contraire, l'intermédiation par interventionnisme caractérise une situation où ce n'est plus la personne qui intercède qui importe, mais le fondement qui lui permet d'agir, extérieur à la réalisation de la prestation en tant que telle. L'action de l'intermédiaire sera alors efficace uniquement en raison de la légitimité dont elle est porteuse auprès de l'agent auprès duquel il intercède et du sentiment d'obligation que l'agent tire du registre sur lequel l'entremetteur opère. Dans ce type d'intermédiation, se trouvent ainsi l'interventionnisme politique et l'interventionnisme social.

---

[816] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 75.
[817] *Idem*, p. 69.

Le premier type d'interventionnisme, politique, joue un rôle important dans le domaine judiciaire, une nouvelle fois. Il s'agit en effet de « pratiques courantes »[818] relevées au Niger, au cours desquelles « le pouvoir politique, qui veut influencer une décision judiciaire, fait intervenir le ministre de la Justice auprès du procureur de la République [qui] déploie des actions diverses »[819] à son tour.

Comme l'illustre le récit de ce magistrat malien, cette pratique a cours dans d'autres pays de la sous-région, selon des processus sensiblement identiques. Selon lui en effet : « un dossier mis en délibéré est retenu depuis six mois par le Garde des sceaux sur des affaires de la compétence du vérificateur général par rapport aux comptes d'entreprises privées. J'ai moi-même instruit le dossier mais le jour du délibéré, le ministre a convoqué le président du tribunal administratif pour demander communication du dossier. Le président m'a appelé et je lui ai répondu que non, c'est un dossier sensible, les magistrats sont responsables vis-à-vis des avocats, de l'opinion, donc dites au ministre de faire un écrit. Le Ministre a tergiversé et quand il a vu que le juge administratif était déterminé à ne pas opérer la transmission, il a transité par le secrétaire général. On a dû communiquer le dossier en janvier et il est retenu depuis. On n'a pas de pouvoir pour le faire revenir, les textes ne disent rien. Ce sont des dossiers sensibles politiquement ; qui intéressent le politique. »[820]. Ce type d'intermédiation par interventionnisme politique se retrouve ainsi dans plusieurs Etats, essentiellement du fait de l'absence d'effectivité de l'indépendance de la justice par rapport à l'exécutif.

L'interventionnisme social, par la suite, permet de qualifier des actions voyant intervenir une ou plusieurs personnes capables d'user de leur influence morale auprès de l'agent. Le lien d'obligeance est alors ici la plupart du temps lié à l'appartenance à un ou plusieurs groupes, notamment familial, comme le met en exergue le récit de cette anecdote par un fonctionnaire : « par exemple, quand j'étais représentant de l'Etat à Kidal, on récoltait les

---

[818] *Ibidem*, p. 72.
[819] *Ibidem*, p. 72.
[820] Entretien avec Badara Alou Sidibé., Magistrat au Tribunal Administratif de Bamako, 5 juillet 2006.

impôts et à la fin du mois de mars, les chefs de famille qui ne payaient pas leurs impôts, on les contraignait à payer et cela se traduisait par le fait de les amener dans la cour des sous-préfectures pour obliger les parents à verser les impôts. J'ai fait arrêter un vieux par les gardes car il refusait de payer ses impôts et je l'ai fait amener dans la cour. Je suis originaire de Sikasso et l'affaire se passe à Kidal, j'étais donc à peu près à 1800 km de ma mère. J'ai fait amener le vieux dans la cour. Vous savez ce qui s'est passé ? Deux jours après, en pleine nuit, on tape à ma porte. Vous savez qui je vois devant ? Ma mère. Elle m'a dit : "on est venu me chercher, le vieux il est ceci, il est cela". Moi je suis obligé de faire quelque chose. […] Ce n'est pas un problème d'argent mais de rapports. C'est notre culture, on est obligé de faire quelque chose »[821].

Pour ces deux types d'interventionnisme engendrant une intermédiation dans la prestation du service public, il importe de noter que la différence essentielle avec les autres catégories identifiées, est une mobilisation sur un registre communautaire large afin qu'une personne puisse au final intercéder directement en faveur de l'administré. En outre, ces interventions ne s'opèrent généralement pas sur un mode pécuniaire, mais bien par le biais de pressions morales qui influent directement sur le travail des agents. Aussi, ces derniers peuvent-ils tout autant craindre une rétrogradation de la part du pouvoir politique, que le jugement négatif de leur entourage envers leur personne.

Eu égard à l'ensemble de ces considérations, il convient ici, pour conclure la typologie des différents mécanismes d'intermédiation, de mettre en exergue une pratique particulièrement exacerbée dans ce dernier mode d'intermédiation, mais que l'on est susceptible de retrouver au sein de l'ensemble des mécanismes : la création d'une « chaîne de courtage »[822]. En effet, il n'est pas rare que l'entremise entre l'administré et l'agent public soit le fait de plusieurs acteurs qui mobilisent chacun leurs connaissances –du terrain, du fonctionnement de

---

[821] Entretien avec Mahamadou Sangaré, Direction générale du contentieux de l'Etat, Bamako, 7 juillet 2006.
[822] Voir à ce propos TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 75.

l'administration, du personnel- afin de parvenir finalement à influencer l'agent chargé en propre d'exécuter la prestation de service public. Pouvant associer par exemple plusieurs intermédiaires institutionnels, des intermédiaires institutionnels et d'autres informels ou encore une intervention politique ou sociale avec des acteurs institutionnels ou informels, ces chaînes de courtage apparaissent alors « à configuration variable »[823] ; configuration au sein de laquelle chacun des intercesseurs joue un rôle particulier.

II. Les intermédiaires administratifs, rouages du contournement du droit positif dans la délivrance de la prestation de service public

Par définition, les intermédiaires sont appelés à entrer en contact avec l'ensemble des protagonistes de la relation administrative. Par conséquent, leur présence est-elle tout autant utile aux administrés qu'aux agents publics, qui par leur biais parviennent à contourner les prescriptions de droit positif. Ainsi, dans la pratique quotidienne de l'administration, ces intermédiaires s'affirment comme étant à la fois nécessaires aux administrés pour bénéficier des prestations de service public (A) et aux agents pour couvrir des pratiques répréhensibles (B).

A. Des intermédiaires nécessaires aux administrés pour bénéficier des prestations de service public

Comme il l'a déjà été démontré, les administrés comme les agents publics maliens ont construit des représentations propres de l'administration et de ses fonctions dans la société. De surcroît, dans l'accès aux prestations de service public, les administrés font l'objet de nombreuses discriminations objectives. En conséquence de tout cela, lorsqu'ils se présentent devant les différents services, les administrés s'évertuent logiquement à personnaliser la relation administrative afin de s'assurer l'accès même aux services publics, ainsi que la

[823] *Idem*, p. 75.

délivrance d'une prestation de qualité.

Cette perception étant forcément subjective, il faut néanmoins relever que la notion de qualité quant à la prestation de service public pour l'administré diffère de celle consacrée par les discours politiques. Pour l'administré en effet, son jugement dépendra de la considération attachée à sa personne dans le traitement de sa demande. Ainsi, s'il sollicite un acte de l'administration, la qualité de la prestation est évaluée à l'aune des facilités qui lui seront proposées afin d'éviter toute tracasserie administrative en contournant la procédure. Pour des prestations en nature, la perception de la qualité de la prestation se fonde quant à elle avant tout sur des critères sociaux et non techniques. Dans le secteur de la santé par exemple, le patient assimile sa satisfaction évidemment à son impression d'avoir été « bien traité », mais plus socialement que médicalement. En ce sens, Yannick Jaffré, à la suite d'enquêtes menées dans différents centres de santé en Afrique de l'Ouest, souligne que « les patients évaluent la "qualité" des services qui leur sont offerts en fonction de leurs propres normes. […] Les discours populaires sont donc prolixes lorsqu'ils évoquent ces aspects sociaux. Par contre, dans le domaine technique des soins, ces normes de qualité populaires se limitent le plus souvent à souhaiter ce que l'on connaît déjà. »[824].

Dans cette logique, l'administré s'efforce dans un premier temps de garantir la qualité des prestations de l'administration, ainsi évaluée, en requérant tout d'abord directement l'agent public. Pour ce faire, il s'emploie alors à établir un lien l'unissant directement à l'agent, de par l'appartenance à un cercle relationnel commun. Dans cette hypothèse, « les réseaux empruntés sont ceux de la parenté, de relations fondées sur la communauté religieuse, ethnique, régionale, de liens existants entre anciens élèves d'un même établissement »[825], ou

---

[824] JAFFRE, Yannick, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1999, n°17, p. 7.

[825] TINTA, Sidiki, *L'influence du milieu social sur les rapports administration-administrés au mali*, Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du diplôme de l'Ecole Nationale d'Administration en Administration Publique, Ecole Nationale d'Administration, Bamako, Ministère de l'Education Nationale, Bamako 1986, p. 38.

encore de type politique ou associatif. De surcroît, il est à noter que dans les pays étudiés, les réseaux de parenté s'entendent de manière large, d'autant plus lorsque les « relations à plaisanteries » sont elles aussi actives[826].

Si cette connivence n'existe pas *de facto*, l'administré peut aussi chercher à la construire sciemment « par détournement des fonctions officielles »[827]. Cette pratique peut par exemple se présenter dans le milieu hospitalier lorsque des parturientes cherchent à identifier, souvent par le biais d'une rémunération directe, « "leur" sage femme (en bambara urbain : "*ne ka sage-femme*") »[828] parmi le personnel sanitaire.

Des « réseaux d'interconnaissance »[829] peuvent enfin se construire selon des modalités plus informelles, par le fait d'une apparence de richesse qu'une tenue élaborée permet d'arborer, ou encore subséquemment à une présence continue dans les locaux du service public[830].

Toutefois, quelle soit construite ou innée, cette connivence directe entre l'administré et l'agent ne peut évidemment pas être mobilisée dans chaque relation et, surtout, risque de ne pas résister à un lien d'obligation plus intense entre l'agent et un autre administré.

---

[826] Voir à ce propos FOUERE, Marie-Aude, « Les métamorphoses des "relations à plaisanteries". Un nouvel enjeu politique dans la construction des Etas-nations », in *Cahiers d'études africaines*, éditions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 2005, XLV (2), n°178, pp. 389-430.
[827] JAFFRE, Yannick, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1999, n°17, p. 6.
[828] *Idem*, p. 6.
[829] *Ibidem*, p. 6.
[830] Yannick Jaffré narre par exemple l'histoire de « mendiants dakarois, qui, à force de s'asseoir en face du dispensaire, finissent par bénéficier des mêmes exemptions de paiement des soins que les employés », in JAFFRE, Yannick, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1999, n°17, p. 7.

Dans de telles hypothèses, les administrés doivent alors élargir ou intensifier leurs possibilités d'intervention auprès de l'agent en sollicitant le concours d'intermédiaires. L'intercession de courtiers administratifs représente alors ici, pour l'administré, la seule possibilité de rompre un anonymat discriminant dans l'administration malienne et de dépasser les entraves qui s'opposaient jusque là au bénéfice d'une prestation de service public.

Dans ces circonstances, le recours aux intermédiaires va tout d'abord permettre à l'administré de franchir les barrières physiques comme mentales limitant l'accès à l'administration. En effet, grâce à cet intercesseur, l'administré va pouvoir trouver un interlocuteur qui lui permettra de dialoguer avec l'administration. Pour certains auteurs, l'appui sur ces courtiers représente même pour les populations analphabètes « le seul moyen […] pour se mettre en règle avec l'administration »[831]. En outre, grâce à ces intermédiaires, les différents délais imposés par les services publics sont largement atténués, qu'ils soient causés par une procédure complexe ou qu'ils soient la conséquence d'une stratégie délibérée de l'agent pour ralentir l'exécution de sa mission. Par conséquent, le recours à un tiers au sein de la relation administrative permet donc à l'administré l'accession même au service public et d'en accélérer la délivrance de la prestation.

De par la méfiance que certains administrés manifestent à l'encontre de l'appareil administratif, l'appel aux intermédiaires permet ensuite de les rassurer, tels les greffiers qui « apaisent leurs angoisses et les préparent à affronter le juge »[832]. Bien plus, face à une administration peu transparente dans son fonctionnement, ces intercesseurs administratifs deviennent de véritables guides et informateurs. Grâce à eux, les administrés peuvent alors prétendre à bénéficier à temps du bon renseignement, alors que l'administration pêche par

---

[831] TRI, Huynh Cao, « L'approche socio-culturelle, communicative et participative de l'administration publique », in TRI, Huynh Cao (dir.), *Administration participative et Développement endogène*, Institut international des sciences administratives/U.N.E.S.C.O., Bruxelles 1986, p. 152.

[832] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 74.

son manque de communication tant interne qu'externe.

Enfin, grâce à ces intermédiaires, les administrés parviennent simplement à introduire le degré de personnalisation au sein d'une administration censée fonctionner de manière déshumanisée. Leur rôle consiste ainsi finalement à « remettre de la "proximité sociale" dans ce qui semble étranger et éloigné dans son fonctionnement »[833].

Toutefois, deux contraintes sont à souligner dans l'élaboration de ces stratégies de personnalisation par les administrés par le biais d'intermédiaires. La première tient en ce que faire intervenir des tiers dans la relation administrative engendre pour l'administré un risque de duperie. En effet, celui-ci ne peut connaître avec certitude de la teneur de l'arrangement établi entre son intermédiaire et l'agent. Un avocat raconte ainsi à propos des démarcheurs au tribunal qu'« ils entraînent les justiciables jusque devant nos bureaux. Ils entrent en les laissant derrière les portes. Ils viennent ensuite trouver le juge avec lequel ils échangent des banalités accompagnées souvent de grands éclats de rire. En sortant du bureau, ils font croire à leur victime que "tout est réglé. Le juge est d'accord". Alors ici, soit la personne est leurrée, soit par pure coïncidence son affaire se règle »[834]. Dans une autre mesure, l'administré peut aussi se trouver victime d'une surfacturation d'un intermédiaire grâce auquel il pensait détenir l'information juste, le prix de l'acte de naissance pouvant alors à titre d'illustration s'élever « jusqu'à 50 000 francs C.F.A.[835], pour ce qui est son droit pourtant »[836].

La seconde contrainte est relative à l'évolution que subissent ces pratiques d'intermédiation lorsque l'enjeu financier est important. Dans cette hypothèse, la

[833] JAFFRE, Yannick, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1999, n°17, p. 6.
[834] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 76.
[835] Soit environ 76 euros.
[836] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 77.

personnalisation de la relation au profit d'un administré ne permettra pas de surmonter le gain apporté par un tiers à l'ensemble du service. Une hiérarchie de fait s'instaure en conséquence au sein des stratégies de personnalisation, la forte monétarisation du service public[837] surclassant l'intermédiation administrative. Il a en effet pu être observé que la personnalisation de la relation ne suffit pas face à l'ampleur du profit qu'est susceptible de tirer le service de l'exécution de la prestation. Un consultant malien raconte de la sorte : « je ne compte plus sur mes amis pour l'administration. Si la parenté se traduit par une perte importante pour le service, ça n'aboutit pas toujours. […] Un agent qui veut traiter gratuitement la demande d'un ami, c'est un manque à gagner collectif. »[838].

En dehors de ces circonstances, la personnalisation des relations administratives, notamment par le biais d'intermédiaires, représente pour l'administré sa plus sûre garantie d'accéder à un service public de qualité. En parallèle, l'intervention des tiers sert aussi les agents en ce qu'elle leur assure la couverture de pratiques répréhensibles.

B. Des intermédiaires nécessaires aux agents pour couvrir des pratiques répréhensibles

Alors qu'ils influent considérablement sur l'exercice des missions des agents publics, les intermédiaires administratifs n'en sont pas pour autant inquiétés par ces derniers. Certes, les actions de ces courtiers, et parfois même simplement leur présence insistante, peuvent s'avérer nuisibles tant pour les administrés que pour les fonctionnaires importunés dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, même si certaines démarches sont quelquefois initiées afin de limiter leur accès aux institutions, comme dans ce tribunal où tous les portails ont été fermés pour en « laisser un seul, afin de contrôler les entrées et sorties des gens »[839], il n'est jamais fait montre d'une volonté suffisante afin d'éradiquer les pratiques de ces

[837] Voir *infra*.
[838] Entretien avec Konimba SIDIBE, consultant international, Koni expertise, 4 août 2006.
[839] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 75.

intercesseurs. Assurément, cette tolérance trouve une explication dans l'appui apporté aux administrés dans leurs démarches administratives, mais la perpétuation de cette situation s'explique quant à elle par les avantages que tirent les fonctionnaires de l'action des intermédiaires.

En effet, ces derniers, par le rabattage qu'ils effectuent en direction de certains agents, assurent tout d'abord à ceux-ci un bénéfice financier par l'augmentation du nombre d'administrés se présentant devant eux, finalement devenus « clients ».

Ensuite, et il s'agit certainement de la raison déterminante au maintien de ces logiques de courtage, l'action des intermédiaires administratifs permet de dresser un voile opaque entre les pratiques des administrés et celles des agents publics. Ainsi, entre les stratégies de personnalisation mises en œuvre par les uns et celles de clientélisation exercées par les autres, l'action jouée par les intermédiaires permet d'ériger, entre les deux, un écran protecteur. Néanmoins, il importe de souligner que l'absence de transparence engendrée par le rôle de l'ensemble de ces acteurs permet essentiellement de préserver la carrière des fonctionnaires, tenus statutairement dans leurs obligations.

De plus, cette conjoncture est d'autant plus prégnante dans l'hypothèse de l'établissement d'une chaîne de courtage, chaque intermédiaire supplémentaire masquant un peu plus la nature du rôle exercé par l'agent public. Dans ce cadre, comme le souligne Giorgio Blundo, « l'intervention des courtiers permet de "brouiller les pistes" et d'effacer les preuves de la transaction illicite »[840].

Le recours aux courtiers administratifs facilite enfin pour les acteurs institutionnels

---

[840] BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 89.

l'exercice de manœuvres illicites. Ainsi, un intermédiaire est bien connu au sein d'un tribunal de Niamey, en ce qu'« il est utilisé souvent pour aller toucher des chèques, parce que certains magistrats, certains avocats, ne veulent pas qu'il y ait de traces écrites, portant leur nom, donc lui, il prend le risque »[841]. L'action de l'intermédiaire permet alors notamment de dissimuler des pratiques corruptives.

Section 2. La monétarisation de la prestation administrative

Privilégiée à l'acception de « marchandisation », induisant l'idée du « client » qui n'est pas désuète par rapport aux relations entre l'administration et les administrés, celle de la « monétarisation » de la prestation administrative désigne les pratiques dites de « petite corruption », développées au quotidien entre les agents publics et les administrés, chacun de ces acteurs étant susceptible d'en prendre l'initiative.

Certes, des manifestations de cette monétarisation de la prestation administrative peuvent être identifiées dans tous les pays, mais, au Mali comme dans les Etats de la sous-région, elle est caractérisée par une systématicité qui met particulièrement en relief l'interpénétration de l'Etat et de la société. En effet, la monétarisation de la prestation administrative s'explique à la fois par l'exploitation du cadre administratif formel (I) et par l'institutionnalisation parallèle d'un cadre administratif informel (II).

[841] Propos d'un avocat de Niamey recueillis par TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, pp. 76-77.

I. La monétarisation de la prestation administrative consécutive à l'exploitation du cadre administratif formel

L'observation des relations au quotidien entre les administrés et les agents publics met en exergue la manière dont les pratiques, informelles, de monétarisation du service public prennent racine dans l'exploitation même du cadre administratif formel. Les protagonistes de la relation administrative usent en effet de stratégies visant à exploiter la réglementation, qui sont fonction de la nature de la relation existant entre eux.

Dans un premier temps, dans l'hypothèse d'une relation de nature égalitaire, au sens où les fonctionnaires comme les administrés ont réciproquement besoin des uns et des autres pour prétendre à un gain sur le registre de l'informel, la réglementation est finement interprétée afin d'en exploiter les failles. Cette situation prévaut essentiellement pour l'attribution de marchés publics où les sommes considérables en jeu forcent à l'accord pour un détournement à la limite de la légalité. L'enjeu économique de la relation, immédiat et pour l'avenir dans le cas de nouveaux appels d'offre, instaure de ce fait une connivence entre les agents et les entreprises soumissionnaires dans l'exploitation des limites de la norme, visant à optimiser les transactions au détriment d'un tiers.

Dans l'hypothèse d'une relation moins égalitaire, voire de domination induite par la maîtrise des procédures administratives par les agents, sans capital de négociation directe de l'usager en contrepartie, les stratégies sont dans un second temps construites autour de l'exploitation des interstices d'arbitraire ouverts par la réglementation. Aussi, comme le rappellent Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan: « les transactions pratiques illicites, contrairement à ce qu'on pourrait penser, ne sont pas liées à une ignorance des normes par les fonctionnaires mais, au contraire, à une manipulation de celles-ci, fondées sur leur maîtrise et leur connaissance. »[842]. Les espaces de jeu avec la norme permettant cette

[842] BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une*

manipulation sont alors créés au profit des agents publics à la fois par l'instauration des procédures bureaucratiques et par la multiplication des programmes de réforme.

Que ce soit par la complexité des procédures de délivrance d'une prestation de service public ou du fait de la consécration du recours à l'écrit dans les relations entre l'administration et les administrés, les procédures administratives portent en elles-mêmes de nombreux espaces d'arbitraire, forcément exploités par les agents publics.

Ainsi que le met en exergue le Guide de délivrance des actes administratifs élaboré par le C.D.I., la procédure prescrite pour l'obtention de chaque prestation de service public est jalonnée de nombreuses étapes et d'autant d'intermédiaires. En conséquence, tant l'investissement en temps qu'en énergie nécessaire à la délivrance d'une prestation offrent des possibilités pour chaque agent sollicité tout au long de la procédure de proposer ses bons services afin d'exploiter des espaces d'esquive, d'autant plus dans une administration cloisonnée. Evidemment, ce pouvoir de contournement des procédures, ouvert par le cadre administratif formel à l'agent public est monnayable et monnayé, ce qui amène Théodore Trefon à conclure que « les conditions, étapes et obligations nécessaires pour obtenir le moindre document, par exemple, ont été mises au point afin de permettre à un maximum de fonctionnaires de prélever 'un petit quelque chose' »[843]. De ce fait, « formalité et informalité apparaissent donc comme deux facettes d'une même administration »[844].

La menace de l'application des règles formelles peut en effet facilement être brandie par l'agent public pour inviter, avec plus ou moins de force, l'administré à accepter ou proposer des pratiques corruptrices. Cette menace produit d'autant plus d'effets que, dans cette

---

anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal), A.P.A.D./Karthala, Marseille-Paris 2007, p. 93.

[843] TREFON, Théodore, Parcours administratifs dans un Etat en faillite. Récits populaires de Lubumbashi, Cahiers Africains, n°74, L'Harmattan, Paris 2007, p. 34.

[844] Idem, p. 34.

hypothèse, l'administré ne maîtrise pour sa part pas la réglementation applicable, voire ne peut accéder à sa connaissance du fait de l'absence de publicité des règles ou de l'incapacité de l'administré à les comprendre et même à les lire.

En lui même, dans toute société, le recours à l'écrit par l'administration dans son fonctionnement constitue un facteur de distance avec l'administré et de dépersonnalisation de la relation[845]. Particulièrement en Afrique, en dehors même de la considération des forts taux d'analphabétisme et d'illettrisme, l'utilisation de l'écrit dans les relations entre l'administration et les administrés donne naissance à l'élaboration de stratégies de la part des agents.

En effet, la menace proférée par ceux-ci de refuser la production d'un écrit administratif, leur permet d'extorquer de l'argent aux administrés démunis. En ce sens, l'agent public pourra aussi bien prétexter la pénurie des imprimés nécessaires à l'accomplissement d'une démarche afin de créer un goulot d'étranglement à son niveau, que ralentir la mise en forme d'un document administratif, à l'exemple de ces secrétaires juridiques dont Mahaman Tidjani Alou retrace les stratégies dans son article sur le système judiciaire en Afrique de l'Ouest[846].

Le document écrit s'avérant indispensable à tout dialogue avec l'administration, il est en conséquence monétarisé par l'agent. Cette pratique prévaut d'autant plus que l'écrit peut être sacralisé par l'administré, du fait de l'incompréhension du fonctionnement théorique de

---

[845] Ainsi que l'expose Jacques Chevallier : « avec le dialogue écrit, par voie de formulaires et de correspondances, l'administration crée une distance beaucoup plus grande, en dépersonnalisant entièrement la relation avec les administrés. ». CHEVALLIER, Jacques, Science administrative, CHEVALLIER, Jacques, Science administrative, 4ème éd., coll. Thémis, P.U.F., Paris 2007, p. 342.

[846] D'après Mahaman Tidjani Alou : « toute décision d'un juge ne devient effective que si le document qui la met en forme est remis à l'usager. Or, de façon générale, la production de ces actes, contrôlée par les secrétaires qui disposent du pouvoir de mise en forme des documents et d'accès à la signature du juge, n'est presque jamais automatique. Elle est toujours reportée et reportable, créant chez l'usager un sentiment d'incertitude. ». TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique africaine*, 2001, n°83, p. 68.

l'administration[847], comme de la bonne compréhension de son fonctionnement réel, la possession d'un document administratif permettant alors de limiter les risques d'arbitraire[848].

Par ailleurs, l'absence de production d'un écrit peut permettre dans certaines situations de dissimuler une décision arbitraire motivée par l'argent. Cette pratique semble notamment avoir cours dans le domaine judiciaire, où les effets des jugements motivés sur d'autres fondements que ceux juridiques peuvent être atténués, pour le tiers à la transaction corruptrice, par l'absence de transcription du jugement par écrit. En ce sens, Josette Habas, assistante technique en mission au C.D.I. pour l'Union européenne, soulignait que « la justice civile rend beaucoup de jugements sur prévarication, le juge sait pertinemment que le jugement est injuste. Ce problème est résolu de manière scandaleuse : le juge rend son jugement qui fait plaisir au type qui l'a payé mais il ne le transcrit jamais par écrit, donc le jugement n'est pas exécuté et donc la personne injustement condamnée n'ira pas en prison et n'aura pas de casier judiciaire. »[849].

Outre ces pratiques, la production d'un écrit, cette fois-ci, est aussi susceptible de constituer une stratégie corruptrice par exploitation de la réglementation. Ce type de stratégies s'inscrit ici cependant plutôt dans une logique de négociation que de domination de la part de l'agent. En effet, la production d'un écrit frauduleux, à la suite d'un accord

---

[847] En ce sens notamment, ces paroles du greffier d'un cabinet d'instruction à Niamey retranscrites par Mahaman Tidjani Alou : « avec les prisonniers, comme c'est le greffier qui écrit, ils se disent que le greffier est beaucoup plus dangereux que le juge puisqu'ils pensent que leur avenir dépend du greffier: s'il décide d'écrire quelque chose en leur faveur, ils seront libérés. ». TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique africaine*, 2001, n°83, p. 74.

[848] Comme le reporte Théodore Trefon à partir d'entretiens menés en République démocratique du Congo : « les tiraillements sont provoqués par la technique de l'intimidation, une technique bien maîtrisée par les agents. Ainsi, si Florence tient à avoir ses papiers en ordre, c'est que, selon elle, cela favorise "une bonne ambiance" lors de la négociation. Un sentiment similaire est exprimé par le pensionné Ferdinand, conscient de la vulnérabilité que lui occasionnerait la perte de son brevet de pension. ». TREFON, Théodore, *Parcours administratifs dans un Etat en faillite. Récits populaires de Lubumbashi*, Cahiers Africains, n°74, L'Harmattan, Paris 2007, p. 40.

[849] Entretien avec Josette HABAS, Assistante technique en mission au Commissariat au Développement Institutionnel pour l'Union Européenne, 10 juillet 2006.

monnayé, permettra aux protagonistes de respecter, grâce à l'écrit, les procédures prescrites par la réglementation. La légalité de ces actions n'est cependant qu'apparat et les protagonistes s'entendent oralement sur la valeur informelle conférée à ces documents falsifiés[850].

Ce détournement de l'écrit administratif amène ainsi Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan à conclure que : « on a souvent affirmé qu'en Afrique l'administration fonctionnait à l'oralité. Cela ne signifie pas qu'elle ne produit pas de documents écrits, mais plutôt que les contrats réels, les accords les plus solides, les règlements les plus respectés restent au niveau de l'oralité, de la parole donnée, de l'éthique non écrite de la corruption. Le rapport écrit, le compte rendu financier, le procès-verbal de délibération servent à garder l'apparence formelle du respect des procédures administratives, qui se trouvent ainsi vidées de leur contenu initial. L'écrit est souvent, à des degrés divers, falsifié. »[851]. Néanmoins, il ne faut pas occulter que, dans leur mode opératoire, ces stratégies tendent finalement à une certaine formalisation des pratiques informelles.

Parmi les stratégies d'exploitation du cadre formel, des derniers espaces de jeu avec la norme sont créés consécutivement à la multiplication des programmes de réforme administrative. En effet, de la même manière que la mise en place de procédures bureaucratiques ouvre des interstices d'arbitraire dont peuvent profiter les agents publics, les changements répétitifs qui leur sont imposés dans la gestion quotidienne des services

---

[850] Un exemple parlant donné en ce sens par Théodore Trefon: « le *taximan*, lui, pousse à l'extrême l'idée de l'arrangement en évoquant une de ses stratégies pour éviter les tracasseries avec la police du roulage. Au lieu de se munir de toute la série de papiers dont un chauffeur a besoin pour sortir son véhicule du parking, il achète "l'attestation de perte de documents" auprès de cette même police. Cet authentique faux document est un passe-partout qui sert à couvrir l'absence de l'ensemble des documents de transport. ». TREFON, Théodore, *Parcours administratifs dans un Etat en faillite. Récits populaires de Lubumbashi*, Cahiers Africains, n°74, L'Harmattan, Paris 2007, p. 39.

[851] BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Olivier, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in *Politique africaine*, 2001, n°83, p. 35.

engendrent à la fois des incohérences et une sur-réglementation[852], qui constituent autant de possibilités de manipulation du cadre formel, à l'insu des administrés.

II. La monétarisation de la prestation administrative consécutive à l'institutionnalisation d'un cadre administratif informel

Sous l'effet des stratégies de personnalisation et de clientélisation des relations développées par les agents publics et les administrés, un cadre administratif informel s'est progressivement imposé, en parallèle au cadre formel. En effet, ces stratégies partagées nécessitent à la fois la construction d'un espace permettant la rencontre des protagonistes de la relation administrative et le développement de référentiels d'action propres, qui, en s'institutionnalisant, concourent au final à encourager et pérenniser les pratiques de monétarisation du service public.

Ce nouveau cadre administratif, dans lequel se développent les pratiques corruptives, est ainsi à la fois le fruit de l'institutionnalisation d'un espace informel d'interactions entre les administrés et les agents publics (A) et de l'institutionnalisation du déplacement des référentiels de responsabilité des agents publics (B).

---

[852] Voir notamment à ce sujet la synthèse proposée par Marc-Eric Grunéais et Abdou Salam Fall. GRUENAIS, Marc-Eric ; FALL, Abdou Salam, « Synthèse de l'atelier "Santé" », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 2002, n°23-24, 3 p.

A. L'institutionnalisation d'un espace informel d'interactions entre les administrés et les agents publics

L'analyse des « formes élémentaires de la corruption »[853], montre que les pratiques corruptrices ne sont pas forcément opérées dans une logique d'extorsion et que c'est au contraire souvent une logique de négociation qui prévaut.

En effet, les stratégies de personnalisation et de clientélisation développées par les agents et les administrés au quotidien concourent à la réalisation d'objectifs communs, chacun cherchant par ce biais à dépasser l'unilatéralisme prévalant dans le fonctionnement de l'administration, à contourner les procédures et à bénéficier d'une certaine souplesse dans le fonctionnement de l'administration. Pour ce faire, agents et administrés doivent donc s'inscrire dans une stratégie commune de négociation de l'application du droit positif.

Cependant, toute entreprise de la sorte suppose pour chacune des parties de pouvoir intéresser l'autre à la transaction. Du simple fait de l'exercice de sa fonction, l'agent fera évidemment pencher la balance de son côté en ce qu'il s'avère être indispensable à l'administré afin d'obtenir la prestation de service public sollicitée. Il pourra, de surcroît, insister sur le fait qu'il apparaît comme incontournable dans l'obtention de cette prestation – à juste titre ou non - et promettre la qualité de sa délivrance, dans le sens de celle attendue par l'administré. Ce dernier, pour sa part, usera soit de son capital social, soit de son capital

[853] Ces « formes élémentaires de la corruption » ont été identifiées par Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan à partir de leurs enquêtes de terrain. Ces formes sont ainsi selon eux : « la gratification », « la commission pour service illicite », « le piston, les faveurs et le népotisme », « la rétribution indue d'un service public », « le tribut ou le péage », seule forme a être qualifiée d'extorsion quant à la nature de l'interaction, « le gombo et la perruque » et « le détournement », deux formes d'appropriation que, pour leur part, nous n'assimilons pas de notre côté aux autres formes de corruption en ce qu'elles ne sont pas fondées sur une interaction entre les administrés et les agents publics mais qui s'inscrivent selon ces auteurs dans le « complexe de la corruption ». Voir à ce propos : BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, APAD/Karthala, Marseille-Paris 2007, pp. 83-90.

financier afin de peser dans la relation[854]. Néanmoins, si la mobilisation de son capital social par l'administré peut se faire directement face à l'agent, par le partage d'une culture commune, la mobilisation du capital financier est quant à elle plus artificielle. Par conséquent, la monétarisation du service public suppose donc pour les administrés et les agents de partager un espace commun au sein duquel ils pourront s'entendre sur les termes de cette transaction illicite.

Puisque, par définition, cet espace ne peut pas s'inscrire dans le cadre administratif formel, les protagonistes instituent donc, de fait, un nouvel espace d'interactions afin de pouvoir opérer des transactions négociées autour du droit positif.

Selon les études socio-anthropologiques menées sur les pratiques corruptives en Afrique de l'Ouest, celles-ci se caractérisent à la fois par leur syncrétisme, en ce que « l'économie morale de la corruption »[855] est « "post-coloniale" et […] ne reflète aucunement une culture "traditionnelle", ou pré-coloniale, même si des éléments culturels anciens, transformés et recomposés, se sont incontestablement amalgamés aux éléments hérités de la période coloniale, comme à ceux qu'a produits le temps des indépendances »[856], ainsi que par leur « enchâssement »[857] dans un contexte plus large. A la suite de ces études, il est donc possible de déterminer l'espace commun où administrés et agents publics se rencontrent pour négocier l'application des normes. Il se situe alors tant dans l'entre deux des représentations traditionnelles et modernes de l'Etat, qu'au carrefour des pratiques culturelles et

---

[854] Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan écrivent à ce propos que « le favoritisme est le frère jumeau de la corruption, dans la mesure où un usager d'un service public, pour obtenir satisfaction, doit : *(a)* ou bien "connaître quelqu'un" ; *(b)* ou bien "donner quelque chose". Obtenir *de façon anonyme* un acte administratif *sans verser* un quelconque pot-de-vin relève d'une chance considérable, c'est en tout cas l'opinion générale. ». *Idem*, p. 87.

[855] Du titre de l'article de OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « L'économie morale de la corruption en Afrique », in *Politique africaine*, octobre 1996, n°63, pp. 97-116.

[856] *Idem*, p. 99.

[857] Du terme anglais « embeddedness ». Voir notamment à ce propos BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, APAD/Karthala, Marseille-Paris 2007, pp. 82–109.

administratives intériorisées par les parties à la négociation.

Cette caractérisation entraîne deux conséquences. La première est que l'inscription dans cet espace suppose la maîtrise d'un double langage. Ainsi que le rappellent Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « la corruption n'est pas une transaction brutale et anonyme. Elle a ses codes, ses "normes pratiques", son savoir-faire, sa bienséance, son étiquette. Elle s'apprend donc "sur le tas" ; il y a une "initiation" progressive qui est nécessaire. »[858]. La délivrance de la prestation est ainsi conditionnée en amont par la capacité pour l'administré, par cette maîtrise du double langage, soit à amener l'agent à dépasser l'interaction administrative formelle, soit à pouvoir aisément s'y inscrire sur sollicitation de l'agent, en mobilisant habilement les codes partagés sur le registre de l'informel.

Cependant, puisque l'inscription sur ce terrain commun de négociation est par conséquent délicate, il importe de souligner ici le lien existant entre pratiques d'intermédiation et de monétarisation du service public, en ce que les intermédiaires administratifs constituent des facilitateurs de ces tractations. Aussi, alors que parfois la négociation n'aurait pas été aisée du fait de l'absence de maîtrise de ce double langage par l'administré, le courtier administratif est-il sollicité afin d'entrer en contact avec l'agent public et, ainsi, « rend[re] possible l'échange corrupteur entre individus fortement inégaux d'un point de vue statutaire »[859].

La seconde conséquence de la caractérisation de cet espace administratif informel est la

---

[858] BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, A.P.A.D./Karthala, Marseille-Paris 2007, pp. 94-95.

[859] BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 89.

primauté, dans celui-ci, de la légitimité des pratiques par rapport à leur légalité[860]. L'étude de la sémiologie de la corruption, en ce qu'elle s'intéresse à la justification de leurs actions par les protagonistes, met bien cette dimension en évidence[861]. Puisqu'un compromis doit être trouvé entre l'agent et l'administré, la satisfaction d'un intérêt dans l'exécution de la transaction sera seule considérée par les acteurs dans l'appréciation de leurs pratiques. Le curseur de la légalité prévalant dans le cadre administratif formel est ainsi détrôné par celui de la légitimité dans l'espace administratif informel. Le référentiel permettant la qualification de ces pratiques et donc guidant les actions des agents et des administrés, évolue ainsi d'un référentiel juridique objectif à un référentiel subjectif et donc mouvant. L'opposition simple entre la légalité et l'illégalité d'une pratique se mue en effet en une appréciation complexe sur une échelle oscillant entre le caractère plus ou moins légitime des pratiques. Un jugement des pratiques corruptives en termes d'illégitimité ne pourra alors être formulé que dans l'hypothèse où un compromis n'aurait pas pu être trouvé entre l'agent et l'administré, ce dernier s'estimant alors victime d'une extorsion.

En conclusion, la volonté des acteurs de négocier l'application des normes de droit positif a donc incité à la monétarisation du service public. Celle-ci supposant une stratégie partagée entre les administrés et les agents, un espace commun informel a été institutionnalisé afin de faciliter les transactions corruptives. Si l'administré ne peut pas mobiliser son capital social et/ou si l'agent exerce ses fonctions dans l'objectif de satisfaire ses propres intérêts ou ceux

---

[860] Selon Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « les pratiques corruptives sont insérées dans des stratégies de justification et d'accusation permanentes : justification de ses propres comportements, accusations portées contre ceux des autres. En fait, on peut dessiner deux axes : celui qui va de la légalité à l'illégalité, et celui qui va de la forte légitimité à la forte illégitimité. Chaque pratique est perçue par chaque acteur comme située à un point quelconque de ces deux axes, sans qu'il y ait nécessairement stabilité de cette perception, qui varie selon les positions et selon les contextes. ». BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, A.P.A.D./Karthala, Marseille-Paris 2007, p. 95.

[861] Voir notamment BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Sémiologie populaire de la corruption », in BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, A.P.A.D./Karthala, Marseille-Paris 2007, pp. 119-140 et BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Sémiologie populaire de la corruption », in *Politique africaine*, 2001, n°83, pp. 98-114.

du service[862], et non l'intérêt général, seule son inscription dans cet espace lui permettra alors d'obtenir une prestation de service public conforme à ses attentes. De ce fait, la conséquence de l'institutionnalisation de cet espace informel d'interactions fut, au final, de confirmer la monétarisation du service public comme le mode de délivrance par excellence de la prestation administrative dans la période contemporaine.

B. L'institutionnalisation du déplacement des référentiels de responsabilité des agents publics

Dans les discours sur la corruption dans les pays d'Afrique de l'Ouest, est régulièrement dénoncé le climat d'impunité totale dans lequel s'effectuent ces pratiques. En effet, des poursuites judiciaires contre les agents impliqués sont rarement engagées et des sanctions juridiques sont encore plus exceptionnellement prononcées. Au niveau de la « petite corruption », cette impunité, en droit, ne s'explique cependant nullement par le désintérêt d'une population désabusée. Bien au contraire, l'absence de dénonciation ne peut être que le fruit d'une adhésion collective à ces pratiques et leur régulation, incontournable à leur perpétuation, s'opère alors nécessairement autrement que sur le fondement du droit positif. En conséquence, il résulte de cette situation un déplacement des référentiels de responsabilité dans les faits, qui, en s'institutionnalisant, pérennise lui aussi les transactions corruptrices. Puisque, sauf cas exceptionnel, ni les administrés, ni les autres agents ne dénoncent ces pratiques corruptives, ces nouveaux référentiels de responsabilité, parallèles au référentiel consacré par le droit positif, sont donc à la fois extérieurs (1) et internes (2) aux services administratifs.

---

[862] A ce propos voir aussi *infra*.

1. Le déplacement vers des référentiels de responsabilité extérieurs aux services administratifs

Ainsi que nous l'avons esquissé tout au long de nos développements, l'administration malienne est loin de fonctionner au quotidien en vase clôt, hermétiquement aux pressions extérieures. Relativement aux transactions corruptrices, ces interactions avec l'environnement sont particulièrement importantes.

En effet, par extrapolation de l'analyse formulée par le socio-anthropologue Yannick Jaffré, selon laquelle il existe au sein des services de santé « une sorte de logique des neutralisations réciproques, liant les classes d'âge et les hiérarchies professionnelles », il est possible de conclure plus généralement à une neutralisation des mécanismes de mise en cause de la responsabilité juridique des agents pour corruption, par des référentiels parallèles de responsabilisation, à la fois sociaux et politiques.

Le premier référentiel de responsabilité extérieur aux services administratifs est donc social. Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan n'évoquent pas autre chose quand ils avancent la théorie du « coût social de l'intégrité »[863], qu'ils qualifient d'« élevé, dans la mesure où le refus de la corruption peut apparaître comme un manquement à la bienséance ou une rupture avec les solidarités "normales" »[864]. Dans cette logique, rappelons que la société malienne est fondée sur le grégarisme et est construite autour des notions d'altérité et de complémentarité, ainsi qu'il l'a été exposé dans la première partie. Chaque agent est donc tout d'abord, dans un objectif de maintien de l'équilibre du groupe, socialement redevable d'autres personnes. Chacun subit en conséquence une pression de leur part, à la fois pour

---

[863] BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, A.P.A.D./Karthala, Marseille-Paris 2007, p. 108.
[864] *Idem*, p. 108.

accepter les pratiques corruptrices visant à faciliter une prestation administrative et pour ne pas dénoncer celles exercées par d'autres.

La « kòròcratie »[865] joue ensuite un rôle majeur dans la neutralisation de la responsabilité juridique. Ce concept, formulé par Yannick Jaffré, est formé à partir du terme « kòrò signifiant "aîné" en bambara»[866]. En effet, le pouvoir de l'aînesse au Mali a pour conséquence d'instaurer une hiérarchie parallèle à celle administrative. Celle-ci neutralise ainsi toute velléité, pour de jeunes recrues, de modifier ou de dénoncer les pratiques en cours.

Enfin, au niveau local, une autre logique sociale s'ajoute du fait de la concurrence existant entre les autorités. Toute stratégie à visée clientéliste suppose alors un accord préalable entre elles, dont le respect garantit leur efficience. En ce sens, Jacky Bouju explique, relativement à la gouvernance locale au Mali, que, « selon un informateur, Mopti avait la fâcheuse réputation de recevoir en poste des administrateurs en fin de carrière. En effet, cette dernière affectation devait permettre de s'enrichir pour préparer tranquillement la retraite. Sans doute, mais la prédation financière ne pouvait s'exercer qu'à la condition de trouver des arrangements avec la chefferie du village, les pouvoirs coutumiers et la municipalité avec lesquels ils sont par ailleurs en lutte d'influence »[867]. Chaque autorité préserve ainsi son domaine d'action, par le biais de cette entente, entre social et politique.

Outre ce référentiel de responsabilité extérieur aux services, un second, politique, neutralise aussi les mécanismes administratifs de droit commun. La politisation de la fonction publique, en effet, réduit à néant toute possibilité d'inquiéter un autre agent de son

---

[865] JAFFRE, Yannick, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1999, n°17, p. 5.
[866] *Idem*, p. 5.
[867] BOUJU, Jacky, « Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali) », in *Autrepart*, 2000, n°14, p. 157.

réseau, tout comme les hauts dignitaires de l'Etat, pour avoir accompli des transactions illégales. Un exemple tiré de l'expérience du chef de la division « Contentieux administratif » de la Direction Générale du Contentieux de l'Etat, est révélateur de cette situation, même s'il est, certes, d'ampleur plus large que celle de la corruption au quotidien. Mahamadou Sangaré raconte ainsi : « dans un des premiers dossiers que j'ai traité quand je suis arrivé, le directeur d'un E.P.I.C. avait manifestement commis une surfacturation. Il y avait un trou d'environ 800 millions. J'ai mené ma propre enquête et le service du contentieux a estimé nécessaire d'intenter une action récursoire contre le directeur. On a déposé la requête au greffe qui l'a transmise au juge. Mais le juge m'appelle et me dit : "mais tu es fou, celui contre qui tu veux intenter une action récursoire, tu sais qui il est ?". Je lui ai répondu que je ne sais pas qui il est et que je fais mon travail. Il m'a dit que ce n'est pas n'importe qui, que c'est un des barons du pays et qu'il va être nommé ministre de la chose. Je me suis dit alors que ce n'était pas la peine d'intenter une action récursoire contre cette personne car elle n'aboutirait pas. »[868].

Le déplacement vers des référentiels de responsabilité extérieurs aux services administratifs se double ensuite de celui vers des référentiels parallèles à l'intérieur même des services administratifs.

2. Le déplacement vers des référentiels parallèles de responsabilité à l'intérieur des services administratifs

Dans le fonctionnement au quotidien de l'administration, l'image, déjà évoquée, de l'organisation des services en « citadelles »[869], corroborée par ailleurs par celle de « bulle »[870]

---

[868] Entretien avec Mahamadou SANGARE, Chef de division Contentieux administratif à la Direction Générale du Contentieux de l'Etat, 7 juillet 2006.
[869] Voir *supra*, partie 1, titre 2, chapitre 2.
[870] BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, A.P.A.D./Karthala, Marseille-Paris 2007, p. 103.

esquissée par Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan, met en évidence combien chaque agent est libre d'élaborer des stratégies visant à une rente supplémentaire sans être inquiété. Chacun exploitant de la sorte sa position dans l'administration, tous se protègent mutuellement, jusqu'à créer un véritable « système de corruption »[871]. Un tel système ne peut cependant pas se construire sur le fondement de la protection de son pré-carré par chaque agent et c'est la logique de mutualisation des revenus des transactions corruptrices qui vient cimenter son fonctionnement. Dans l'élaboration de ces stratégies, les pratiques de groupes viennent ainsi finalement dépasser les logiques individuelles. A l'intérieur même des services administratifs, des référentiels parallèles au référentiel de responsabilité juridique sont donc créés, qui ont pour conséquence de pérenniser les pratiques quotidiennes de monétarisation du service public. Du fait de la mutualisation des ressources générées par les transactions corruptrices, la responsabilisation des agents vaut en effet uniquement devant leur service ou leur supérieur et ce, non pour la qualité du service effectué, mais relativement à leur capacité à capter des fonds. Ce déplacement des référentiels est en conséquence inhérent à la fois de la mutualisation horizontale et de la mutualisation verticale de ces bénéfices.

En effet, si dans les administrations les agents parviennent aisément à déployer des stratégies personnelles de captation de ressources complémentaires sous couvert de leur service, c'est parce qu'ils travaillent aussi, dans ce champ de l'informel, au profit de leur service. En ce sens, dès lors que des sommes importantes sont en jeu, la participation à une transaction corruptrice, ainsi que le risque de dénonciation par jalousie, sont respectivement incitée et neutralisé par la mutualisation pour le service des profits générés.

Concernant ces pratiques, un consultant malien raconte ainsi de la sorte : « par exemple pour les marchés publics : j'avais mon meilleur ami dans la commission mais j'ai été victime de fraude quand même car lui seul ne pouvait pas s'opposer au gain de dix millions de son

---

[871] SINDZINGRE, Alice Nicole, *Etat, développement et rationalité en Afrique : contribution à une analyse de la corruption*, coll. Travaux et documents, n°43, Centre d'étude d'Afrique noire, Talence 1994, p. 14.

concurrent qui serait partagé dans le service »[872]. Des situations similaires se retrouvent dans de nombreux services dont il est possible de tirer une rente importante pour les agents. Tel est le cas par exemple pour les douanes, où « les sommes recueillies, considérables, sont en général "mutualisées" au niveau de la brigade, avec une redistribution d'une partie du gain vers les supérieurs hiérarchiques »[873]. En effet, ces pratiques de mutualisation n'auraient pas pu s'institutionnaliser si les supérieurs hiérarchiques n'avaient pas aussi tiré bénéfice des stratégies imaginées par leurs agents.

Du fait de l'intérêt financier représenté par l'exploitation des services publics, une hiérarchie parallèle à celle administrative a aussi été instaurée en leur sein, fondée sur les capacités de captation des agents. Il s'opère donc une mutualisation verticale des ressources issues des transactions corruptrices. Les agents ne se verront alors sanctionnés par leurs supérieurs que pour un manquement aux normes de fonctionnement des services acceptées collectivement.

Dans cette hypothèse, le premier manquement pour lequel l'agent pourrait alors être essentiellement réprimandé serait de ne pas faire profiter sa hiérarchie des ressources engendrées grâce à son emploi. En ce sens, ainsi que le souligne Théodore Trefon : « le mérite ne fait généralement pas partie des critères de promotion ou de sélection. Le mérite peut même, dans certaines circonstances, être un handicap. Pour continuer à occuper ces postes avantageux, par ailleurs, il faut obligatoirement que l'on redistribue une partie de la dîme vers le haut. Sinon, l'agent est rapidement remplacé par quelqu'un qui respecte davantage cette règle clientéliste. »[874].

---

[872] Entretien avec Konimba SIDIBE, consultant international, Koni expertise, 4 août 2006.
[873] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 65.
[874] TREFON, Théodore, Parcours administratifs dans un Etat en faillite. Récits populaires de Lubumbashi, Cahiers Africains, n°74, L'Harmattan, Paris 2007, p. 36.

Dans une logique similaire, un second manquement pour l'agent que ses supérieurs hiérarchiques pourraient sanctionner sur le registre de l'informel[875], serait de procéder à des extorsions jugées non légitimes par l'administré, car dépassant le cadre d'un accord préalable[876]. L'agent risquerait alors de représenter un manque à gagner pour le service si l'administré refusait par la suite toute négociation à cause de cet abus. Dans cette hypothèse, l'administré ne manquera pas, d'ailleurs, de formuler une plainte auprès de la hiérarchie de l'agent ayant voulu illégitimement profiter de sa situation[877].

En raison de leur diffusion auprès de l'ensemble des acteurs de la relation administrative et de leur systématicité concomitante, ces pratiques, au carrefour du formel et de l'informel, instaurées au quotidien entre les agents publics et les administrés travaillent nécessairement l'institution en retour. Aussi sont-elles par conséquent à l'origine de la reconfiguration de service public malien, tant dans ses contours que dans ses principes.

---

[875] Au sens où ce n'est pas l'éventail des sanctions administratives ou judiciaires qui sera mobilisé.
[876] Voir infra.
[877] Ainsi cet exemple raconté par Théodore Trefon : « dans le récit sur la quincaillerie, le patron dit qu'en cas de problème avec un agent têtu ou trop "gourmand", il peut se plaindre auprès de son mukubwa wa kazi (chef hiérarchique). ». TREFON, Théodore, Parcours administratifs dans un Etat en faillite. Récits populaires de Lubumbashi, Cahiers Africains, n°74, L'Harmattan, Paris 2007, p. 33.

Chapitre 2. Des pratiques à l'origine de la reconfiguration du service public malien

Mobilisée par les autorités nationales comme par leurs partenaires extérieurs, la notion de service public révèle son caractère fortement situé quand elle est confrontée au terrain africain. En effet, entre les prescriptions juridico-politiques et l'administration au concret, les contours de cette notion sont largement redéfinis dans le contexte malien du fait de l'interpénétration particulière qui s'opère entre l'Etat et la société.

Aussi, la notion de service public s'en trouve-t-elle nouvellement interrogée, en référence notamment aux débats relativement à ses mutations dans le « modèle » même[878]. Bien plus, entre « inexistant désiré »[879] et « inopportun incontournable »[880], le service public malien est quant à lui perpétuellement reconfiguré par les pratiques au quotidien des acteurs de la relation administrative résultant de cette interpénétration.

Dans le même temps où elle met en lumière cette complexité dans la définition de la notion, l'analyse des relations entre l'administration et les administrés soulève alors aussi de nouveaux questionnements et apporte des éléments de réflexion supplémentaires sur le service public africain.

En effet, résultant de, autant qu'elles confortent une situation de pluralisme juridique, les pratiques au quotidien introduisent par conséquent une telle situation dans la délivrance des

---

[878] Voir notamment, parmi de nombreuses autres références sur la question : CHEVALLIER, Jacques, *Le service public*, 8ème éd., coll. Que-sais-je ?, P.U.F., Paris 2010, 126 p. ; le dossier consacré aux « Mutations du service public » par la *Revue Française du Droit Administratif*, 2008, n°1, pp. 1-79 ; BLUMANN, Claude, « Quelques variations sur le thème du service public en droit de l'Union Européenne », in *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François Lacheaume*, Dalloz, Paris 2007, pp. 45-69 ; ROUBAN, Luc (dir.), *Le service public en devenir*, L'Harmattan, Paris 2000, 242 p.

[879] DARBON, Dominique, « Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'Etat et aux sociétés projetées en Afrique », in *Télescope*, hiver 2007-2008, pp. 98-112.

[880] *Idem*.

prestations de service public (section 1) et participent ainsi à la déconstruction de la distinction entre les sphères publique et privée (section 2).

Section 1. L'introduction d'un pluralisme juridique dans la délivrance des prestations de service public

En réaffirmant de manière liminaire notre adhésion à une définition du pluralisme juridique, présentée dans l'introduction, recentrée sur l'acteur à la suite des travaux notamment de Jacques Vanderlinden caractérisant le pluralisme juridique comme étant « *la situation, pour un individu, dans laquelle des mécanismes juridiques relevant d'ordonnancements différents sont susceptibles de s'appliquer à cette situation* »[881] et du Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris insistant sur la nécessité de considérer l'acteur et non l'individu dans un tel cadre, la grille de lecture des situations de pluralisme juridique proposée par Jacques Vanderlinden[882] peut être utilement mobilisée afin de caractériser les relations au quotidien entre l'administration et les administrés d'un point de vue normatif.

Sans chercher à établir un seuil de juridicité des différentes normes mobilisées par les protagonistes de la relation administrative, l'objectif est donc bien d'appréhender les logiques d'action de ces derniers, à la fois pour conforter par l'empirisme le postulat de l'absence de portée pratique de l'encadrement juridique proposé par les autorités maliennes, mais aussi pour contribuer à en expliquer les causes et les conséquences.

---

[881] VANDERLINDEN, Jacques, « Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique », in *Revue de la recherche juridique. Droit Prospectif*, n°1993-2, n°XVIII-53, p. 583.

[882] Rappelons que Jacques Vanderlinden considère le concept de pluralisme juridique comme un filtre, sous la forme d'un questionnement servant à étudier une situation dans laquelle un sujet de droits est confronté à un problème juridique. Dans cette hypothèse, cet auteur se demande alors s'il s'agit « du Droit (je rappelle que la majuscule n'a, dans ce cas, pour moi aucun sens autre que référentiel pour indiquer qu'il s'agit là du droit étatique, lequel a la prétention d'être le seul droit – ce qui justifie la majuscule) au sens positiviste du terme ? Ou d'un autre, voire d'autres droits ? Dans quelle mesure le choix du sujet existe-t-il et quels sont les facteurs qui le conditionnent tant au plan du droit matériel qu'à celui du for ? Pourquoi et comment le résout-il dans tel ou tel sens ? ». VANDERLINDEN, Jacques, « Trente ans de longue marche sur la voie du pluralisme juridique », in LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE DE PARIS, *Cahiers d'Anthropologie du droit 2003. Les pluralismes juridiques*, Karthala, Paris 2004, p. 32.

L'adhésion à une définition du pluralisme juridique recentrée sur l'acteur impose alors un travail d'identification des normes régissant cette dernière et d'analyse des schémas complexes de leur mobilisation par le biais d'une attention portée aux stratégies des acteurs et aux contraintes orientant leur choix.

Ainsi, l'établissement d'une typologie des normes applicables lors de la délivrance des prestations de service public, en mettant à jour leur diversification par rapport au strict cadre du droit positif (I) permettra d'éclairer la rationalité des acteurs de la relation administrative dans une telle situation de pluralisme juridique, grâce à l'analyse de leurs champs d'actions respectifs (II).

I. La diversification des normes applicables lors de la délivrance des prestations de service public

L'analyse des relations au quotidien entre les administrés et les agents publics au Mali confirme la typologie présentée par Gerhard Anders relativement au Malawi et mettant en évidence trois types de normes mobilisées par les acteurs de la relation administrative, que l'on peut respectivement traduire[883] par les « normes bureaucratiques officielles »[884], les « normes régissant les relations sociales »[885] et les « normes informelles internes à l'administration »[886]. Si les pratiques d'intermédiation et de monétarisation du service public ne peuvent naître que de l'inscription des protagonistes sur ces trois registres à la fois, elles sont néanmoins aussi à l'origine du développement des normes informelles internes à l'administration. Afin de proposer une étude dynamique rendant compte du propre mouvement caractérisant ces normes, celles-ci peuvent être distinguées entre celles

[883] Sur le modèle proposé par BLUNDO, Giorgio, « Editorial », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 2002, n°23-24, p. 6.
[884] Dans le texte : « the official rules and regulations regarding corruption, conduct and discipline». ANDERS, Gerhard, « Like chameleons. Civil servants and corruption in Malawi », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 2002, n°23-24, p. 10.
[885] Dans le texte : « the principles and rules of social relationships, primarly kinship and fictive kinship ». *Idem*, p. 10.
[886] Dans le texte : « the internal unofficial rules within the civil service, i.e. the rules of the bureaucratic semi-autonomous social field ». *Ibidem*, p. 10.

préexistant aux pratiques administratives (A) et celles se développant grâce à ces pratiques (B).

A. La mobilisation de normes préexistant aux pratiques d'intermédiation et de monétarisation du service public

Par définition, tant les normes bureaucratiques officielles que les normes régissant les relations sociales préexistent aux pratiques au quotidien des relations administratives.

Les normes bureaucratiques officielles sont élaborées dans l'objectif de normaliser les relations entre l'administration et les administrés. A ce titre, elles sont appelées, dans l'esprit des dirigeants, à être mobilisées comme normes de droit exclusives par les acteurs, selon le schéma conditionné par le contexte post-colonial et l'influence des bailleurs de fonds internationaux. Cependant, si l'observation de l'administration au concret indique que les normes bureaucratiques officielles sont bien considérées par les acteurs dans la délivrance des prestations de service public, elle met aussi en exergue les stratégies développées dans leur invocation.

Les normes formelles ne sont ainsi aucunement occultées par les protagonistes de la relation administrative et constituent même une ressource stratégique essentielle. Comme il l'a été observé en effet, les agents publics manipulent ces normes en exploitant sciemment les interstices d'arbitraire ouverts par les normes bureaucratiques officielles, ainsi que leurs failles parfois en connivence avec les administrés.

Par ailleurs, ces normes peuvent évidemment être invoquées par l'administré souhaitant voir respecter ses droits. Afin de s'assurer la diligence de l'agent et la qualité de sa mission, elles seront cependant le plus souvent considérées par l'administré pour évoquer la nécessité

de leur contournement, notamment quant aux procédures prescrites.

Même si l'objectif est de servir des stratégies particulières, les normes bureaucratiques officielles sont donc bien mobilisées par les acteurs de la relation administrative. Néanmoins, puisque leur considération sert ces stratégies, elles ne peuvent être mobilisées exclusivement par ces derniers, qui doivent nécessairement s'inscrire sur d'autres registres normatifs afin de satisfaire leurs objectifs. Les pratiques d'intermédiation administrative et de monétarisation de service public obligent donc les acteurs à mobiliser d'autres normes que celles officielles, partagées par les protagonistes et pourvues d'une force contraignante obligeant chacun.

Les premières de ces autres normes mobilisées sont celles identifiées par Gerhard Anders comme « régissant les relations sociales »[887]. Exactement, au regard des pratiques quotidiennes observées, il apparaît nécessaire d'élargir cette catégorie aux normes régissant le fonctionnement des réseaux relationnels, qu'ils soient politiques ou sociaux. Invoquées dans l'établissement de pratiquement chacune des relations administratives, elles supposent, pour les protagonistes, l'appartenance à de multiples cercles, dans les logiques de complémentarité et d'altérité des statuts sus-évoquées. En ce qu'elles permettent par excellence d'assurer la personnalisation des relations, ces normes constituent en conséquence une ressource stratégique prisée.

Les pratiques d'intermédiation administrative et de monétarisation du service public supposent enfin l'inscription des acteurs sur un registre normatif informel, qui se construit au final en même temps que ces pratiques se développent.

---

[887] ANDERS, Gerhard, « Like chameleons. Civil servants and corruption in Malawi », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 2002, n°23-24, p. 10.

B. La mobilisation de normes se développant avec les pratiques d'intermédiation et de monétarisation du service public

La dernière catégorie de normes contraignant dans leurs actions les protagonistes de la relation administrative, les normes informelles internes à l'administration, sont tout à la fois indispensables à la mise en œuvre des pratiques observées au quotidien et, dans le même temps, modifiées par ces mêmes pratiques.

Démontrant que la corruption systémique ne résulte pas d'une situation d'anomie mais bien d'un conflit de normes, Jeanne Becquart-Leclercq élabore, pour ce faire, une théorie qu'elle qualifie « de la double structure normative »[888]. Selon cet auteur, tout système culturel comprendrait une telle structure, fondée sur « deux ordres en interaction, ensembles plus ou moins sécants ou dissociés : l'ordre du symbolique et l'ordre du stratégique »[889]. Le premier ordre est défini par Jeanne Becquart-Leclercq comme « correspond[ant] à la vision idéalisée qu'une société se fait d'elle-même. […] Outre les idéologies, cette dimension inclut le corpus des lois telles que définies par le législateur, indépendamment de leur application pratique. »[890]. Le second ordre quant à lui, qualifié aussi de « mode opérationnel »[891], « régit concrètement les pratiques des acteurs confrontés à la réalité sociale, à ses exigences et aux stratégies des autres acteurs. Il se constitue en fonction du principe de réalité. Il comprend les règles du jeu effectivement appliquées, les codes implicites et les tactiques acceptées, même si le groupe social tend à les ignorer, même s'il en évite la prise de conscience afin de protéger son "sur-groupe" et son idéal du groupe. »[892].

Cette distinction, théorisée en 1984, a été reprise au début des années 2000 par Jean-Pierre Olivier de Sardan afin de proposer, plus largement, un modèle exploratoire permettant

[888] BECQUART-LECLERCQ, Jeanne, « Paradoxes de la corruption politique », in *Pouvoirs*, 1984, n°31, p. 28.
[889] *Idem*, p. 28.
[890] *Ibidem*, p. 28.
[891] *Ibidem*, p. 28.
[892] *Ibidem*, pp. 28-29.

d'analyser le fonctionnement au quotidien des administrations des pays francophones d'Afrique de l'Ouest[893]. Selon ce socio-anthropologue, l'approche en termes de déviance des comportements des agents par rapport à des normes officielles paraît trop restrictive pour rendre compte de la complexité des rouages administratifs. Pour y parvenir, il met en évidence la nécessité de considérer, entre les « normes officielles »[894] et les « comportements »[895], l'existence de « normes pratiques »[896], qui constituent une extrapolation du mode opérationnel identifié par Jeanne Becquart-Leclercq.

D'après la définition proposée par Jean-Pierre Olivier de Sardan, ces normes correspondent alors à « d'autres normes de fait »[897] qui règlent les comportements et relèvent de deux composantes : la « culture professionnelle locale »[898] et la « culture bureaucratique privatisée »[899].

Les cultures professionnelles locales caractérisent, selon lui, les modalités selon lesquelles le service administratif fonctionne « pour de vrai »[900]. Aussi, ces types de cultures sont-ils multiples car tributaires d'un grand nombre d'éléments, puisque « chaque métier est pratiqué de fait, localement, d'une façon quelque peu différente du modèle officiel, tout en incorporant de nombreux éléments de celui-ci, mais mêlés à des habitudes, des routines et des "tours de main" correspondant à un "savoir-faire" spécifique, à des ajustements liés au site, au fonctionnement particulier de la structure, au système local de gestion, à la nature de la hiérarchie en place, aux relations entre collègues, aux contraintes contextuelles,

---

[893] Se référer ici à OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », in *Autrepart*, 2001, n°20, pp. 61-73.
[894] *Idem*, p. 67.
[895] *Idem*, p. 67.
[896] *Idem*, p. 67.
[897] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 67.
[898] *Idem*, p. 67.
[899] *Ibidem*, p. 67.
[900] Pour reprendre la terminologie usitée par JAFFRE, Yannick, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1999, n°17, p. 4.

matérielles, financières, etc. »[901].

La culture bureaucratique privatisée correspond, quant à elle, à l'ensemble des comportements souvent identifiés dans les diagnostics étatiques et internationaux comme des dysfonctionnements de l'appareil administratif, à savoir pour l'auteur : le privilégisme, la privatisation interne, le clientélisme, l'improductivité, la déshumanisation et la super-personnalisation[902].

Ainsi, l'analyse du fonctionnement au concret du service public malien à l'aune de ces travaux permet de conclure que les pratiques d'intermédiation administrative et de monétarisation du service public résultent directement de la mobilisation de normes pratiques par les acteurs, ces normes étant fondées sur ces deux types de culture. Tout particulièrement, ces normes pratiques sont ici identifiées comme celles concourant à l'édification d'un cadre administratif informel, que ce soit le privilège accordé au statut politique et social des agents plutôt qu'à l'organigramme officiel, le déplacement des référentiels de responsabilité ou encore les normes négociées, parfois sur intercession du courtier administratif, entre les agents et les administrés. C'est ainsi notamment que les transactions corruptrices sont elles-mêmes régulées par ces normes pratiques ; normes qualifiées à ce propos de « codes stabilisateurs de la corruption »[903] par l'économiste Jean Cartier-Bresson.

Néanmoins, une analyse selon laquelle les pratiques d'intermédiation administrative et de monétarisation du service public ne font que se développer du fait de la mobilisation de ce troisième type de normes par les protagonistes serait trop restreinte et il apparaît nécessaire

---

[901] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 68.
[902] *Idem*, pp. 70-71.
[903] CARTIER-BRESSON, Jean, « Quelques propositions pour une analyse comparative de la corruption en Europe de l'Ouest », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1997, n°2, vol. 4, p. 273.

de mettre en exergue que ces pratiques développent aussi ces normes en retour dès lors qu'elles s'institutionnalisent.

Comme il l'a été démontré *supra*, les pratiques de monétarisation du service public intensifient en effet les pratiques de négociation entre les agents publics et les administrés en imposant un cadre informel à l'établissement de ces relations et accentuent, par ailleurs, le déplacement des référentiels juridiques de responsabilité vers des référentiels parallèles. Dans une logique identique, Jean-François Médard souligne aussi que « l'institutionnalisation de la corruption permet [au final] de sécuriser le contrat de corruption »[904], jusque même au point extrême où il peut s'opérer, comme au Cameroun « une ré-institutionnalisation de la corruption sous le parapluie de l'Etat »[905]. Dans cette hypothèse de modification des normes pratiques du fait de l'institutionnalisation de la corruption, le commissaire ou le juge peuvent alors être sollicités par l'une des parties à la transaction, dans l'hypothèse où l'autre partie n'aurait pas tenu son engagement.

Néanmoins, dans ce processus de modification des normes informelles à l'administration, ce sont les pratiques d'intermédiation administrative qui jouent un rôle essentiel. Dans son fonctionnement au quotidien en effet, l'appareil administratif voit se construire des relations triangulaires entre l'administré, le fonctionnaire et le ou les courtiers administratifs. L'intervention d'un tiers influe alors forcément sur la normalisation de la relation administrative.

Ces courtiers administratifs participent, dans un premier temps, au développement même des logiques bureaucratiques privatisées, en intensifiant, du fait de leurs stratégies propres, les pratiques corruptives.

---

[904] MEDARD, Jean-François, « Les paradoxes de la corruption institutionnalisée », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2006, n°4, vol. 13, p. 704.
[905] *Idem*, p. 705.

En effet, un intermédiaire administratif propose à un administré, la plupart du temps, de lui apporter son appui moyennant une contrepartie pécuniaire. De ce fait, l'intervention même d'un tiers suppose pour l'administré de débourser une somme d'argent assurant une rémunération directe -unique ou complémentaire à un traitement- à l'intermédiaire. Du reste, le montant de ces transactions croît parallèlement au nombre d'intermédiaires mobilisés lorsqu'une chaîne de courtage se met en place[906].

Au delà de ces pratiques, la principale raison motivant le recours à un intermédiaire est la possibilité de pouvoir prétendre finalement à l'exécution de sa mission par l'agent public. En conséquence, alors qu'il devra payer le tiers pour son intermédiation, l'administré devra souvent aussi lui remettre une somme d'argent destinée à influencer le fonctionnaire capable de lui rendre le service attendu. Dans ces circonstances, « l'omniprésence de courtiers administratifs [sert finalement] de courroie de transmission des transactions corruptrices »[907]. La présence même des tiers appelle ainsi, de fait, le développement de la corruption, l'administré choisissant par ce biais, à la suite d'un rapide bilan coûts/avantages, de lever les multiples entraves à la délivrance d'un service public de qualité.

De surcroît, ces tiers administratifs, par leur position médiane entre les administrés et les agents, favorisent aussi les pratiques corruptives au sein de l'appareil administratif en ce qu'ils informent les uns et les autres sur les possibilités de contournement et de détournement des règles qui leur sont offertes. Il en va ainsi par exemple des secrétaires au sein des tribunaux qui avisent les justiciables du « potentiel corruptif de tel ou tel juge »[908] et en deviennent finalement des intermédiaires d'intermédiaires, si bien qu'en définitive, « elles

---

[906] Voir *supra*.
[907] BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, pp. 75-76.
[908] TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, p. 75.

gèrent un important réseau de corruption où sont associées toutes les catégories d'agents »[909].

Outre le développement de ces normes internes de fonctionnement qu'appuie le recours à des tiers, les modalités d'intervention de certains d'entre eux favorisent, dans un second temps, l'introduction même de nouvelles normes informelles dans le fonctionnement au quotidien du service public.

Dans ce cadre, les intermédiaires que nous avons qualifiés plus avant d'informels et d'internes, soit les bénévoles, les stagiaires et autres personnels supplétifs, concourent, par leur statut, à introduire de nouvelles règles de conduite. En effet, ces intermédiaires informels n'ont souvent pas suivi la formation requise pour les fonctions qu'ils exercent ; ou bien encore, ils n'ont tout au moins pas fait montre des compétences nécessaires à la réussite du concours d'accès à l'emploi qu'ils occupent pourtant. De ce fait, ils exécutent les prestations qui leur sont demandées pour le compte du service public sur la base de leurs acquis techniques et de leur propre perception du service rendu. En ce sens, ainsi que le met par exemple en lumière Yannick Jaffré relativement aux services de santé : « dans bien des cas, "l'apprenti" infirmier ou "apprenti" médecin ne considère que l'aspect visible et technique de l'acte, aux dépens de ses raisons cliniques et thérapeutiques »[910].

La question qui se pose ici de nouveau est alors, bien entendu, celle de l'assimilation et de la reproduction de l'idéologie du service public. Alors que « pour ceux qui n'ont pas de passé bureaucratique, l'apprentissage se fait "sur le tas" »[911], comment prétendre en l'occurrence que ce personnel informel puisse se sentir obligé par une relative défense de l'intérêt général ? En effet, comme le souligne Giorgio Blundo « on acquiert les gestes et les

---

[909] *Idem*, p. 75.
[910] JAFFRE, Yannick, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1999, n°17, p. 4.
[911] BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 88.

routines nécessaires, mais dénaturés de leur signification. On maîtrise les différentes démarches administratives et judiciaires sans partager ou connaître les normes éthiques ou les raisons de la procédure administrative »[912].

La présence, en soi, de ces intermédiaires, modifie ainsi nécessairement la culture professionnelle du service dans lequel ils intercèdent. Bien plus, situés à la jonction du formel et de l'informel, ces intermédiaires n'hésitent pas, dans l'élaboration de leurs propres stratégies, à détourner les normes bureaucratiques officielles au profit de nouvelles normes informelles servant leur intérêt personnel. C'est ainsi par exemple, que pour s'assurer une rétribution plus importante, les aides collecteurs s'emploieront en premier lieu à évaluer le bénéfice possible de leur tournée en rencontrant chacun des commerçants. Ils effectueront en second lieu la tournée proprement dite. Cette manœuvre leur permettra ainsi, après discussions avec l'ensemble des marchands, de proposer à certains d'entre eux de ne pas exiger de reçu contre le versement en retour d'une somme moindre. L'aide collecteur arrivera alors par ce biais à équilibrer les recettes perçues entre ce qu'il peut s'octroyer à titre de compensation et ce qu'il se doit de reverser au Trésor, conformément aux estimations réalisées par l'administration[913].

Par ailleurs, la présence de ces intermédiaires au sein de l'appareil étatique entraîne, en plus de l'introduction de nouvelles normes comportementales, aussi leur perpétuation. En effet, ces acteurs tiers à la relation administrative, notamment ceux catégorisés comme informels, se distinguent en règle générale par leur présence de longue durée dans les services administratifs, seule à même de leur permettre de construire le capital social indispensable à leur action. Bien plus, leur présence se fait parfois si indispensable du fait de cette expérience, qu'elle est même officialisée au sein du service. En ce sens, les douaniers décident parfois de rétribuer directement le personnel supplétif civil en qualité de

---

[912] *Idem*, p. 88.

[913] Voir à ce propos BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 86.

saisissant[914]. Dans la même logique, un nombre important des bénévoles et stagiaires parvient au final à se faire recruter par l'administration. Ainsi, comme il l'a été relevé au cours d'une enquête commanditée par la Présidence de la République du Mali : « une fois que les bénévoles estiment avoir acquis suffisamment d'expérience dans le travail en Douane, ils font sous couvert du Service, une demande de changement de corps aux autorités de la Fonction Publique, et en cas d'accord [ils] peuvent se faire régulièrement embaucher à la Douane »[915].

Par conséquent, alors qu'une partie importante des emplois publics est en proie aux mutations intempestives vers des fonctions plus lucratives et/ou vers des centres urbains, pour les intermédiaires au contraire, « le fait de "durer dans le service", même si ce n'est qu'en tant que simple bénévole, [les] rend […] dépositaires de la mémoire orale de l'institution : on connaît ses secrets, on peut guider et conseiller les nouveaux chefs »[916]. En conséquence, même si certains agents nouvellement promus dans l'administration souhaitaient faire évoluer les comportements des administrés comme des fonctionnaires dans le sens des principes classiques de fonctionnement des services publics, leur action paraîtrait bien vaine face à la perpétuation des pratiques qu'assurent les intermédiaires administratifs. De ce fait, ceux-ci jouent un rôle fondamental dans l'initiation des nouvelles recrues, pour lesquelles l'apprentissage des codes communs paraît indispensable à l'élaboration de stratégies d'enrichissement personnel, stratégies constituant une motivation essentielle à l'entrée dans la fonction publique.

Les courtiers administratifs influencent donc tant les agents du service qu'ils investissent, que les administrés et participent donc à la mise en œuvre des stratégies de personnalisation

---

[914] *Idem*, p. 85.

[915] TALL, El Hadj Oumar ; TRAORE, Mamary ; DIANE, Kabiné, *Etude pour l'élaboration d'indicateurs de la qualité des prestations offertes au citoyen par certains services publics. Rapport provisoire*, Présidence de République, Comité préparatoire du PDI, cellule d'appui, Bureau d'Etudes, de Services et d'Informatique (B.E.S.I), Bamako 1998, p. 29.

[916] BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », *Autrepart*, 2001, n°20, p. 88.

des relations et de clientélisation du service public identifiées de manière systémique au sein de l'administration. Par conséquent, les intermédiaires administratifs, de par leur positionnement, constituent de manière remarquable des vecteurs essentiels de la diffusion des normes pratiques, à l'intérieur comme à l'extérieur des services, ainsi que de leur renouvellement.

II. Les champs d'action des protagonistes de la relation administrative en situation de pluralisme juridique

Pour Jacques Vanderlinden[917], dans l'hypothèse où un individu est confronté à une situation dans laquelle sont susceptibles de s'appliquer plusieurs ordonnancements, il importe, afin de comprendre cet environnement pluraliste, de s'interroger sur sa latitude d'action. Si l'on relie cette thèse à celle d'Etienne le Roy considérant plus largement l'acteur plutôt que l'individu[918], c'est donc l'analyse de la nature des choix ouverts aux acteurs, couplée à celle des contraintes qu'ils rencontrent, qui permettent seules de rendre compte des stratégies développées par les protagonistes dans une situation de pluralisme juridique donnée. En conséquence, puisque les relations administratives s'établissent dans un tel environnement, l'étude du service public au concret appelle, en se fondant sur cette grille de lecture anthropologique, celle du champ d'action des agents publics (A) ainsi que celle du champ d'action des administrés (B).

---

[917] Voir notamment à ce propos : VANDERLINDEN, Jacques, « Trente ans de longue marche sur la voie du pluralisme juridique », in LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE DE PARIS, *Cahiers d'Anthropologie du droit 2003. Les pluralismes juridiques*, Karthala, Paris 2004, p. 32.

[918] LE ROY, Etienne, « Editorial », in LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE DE PARIS, *Cahiers d'Anthropologie du droit 2003. Les pluralismes juridiques*, Karthala, Paris 2004, p. 13.

A. Le champ d'action des agents publics en situation de pluralisme juridique

L'élargissement du référentiel de la considération d'une situation de pluralisme juridique, de l'individu à l'acteur, invite à considérer chacun des statuts portés par les agents publics, dans une logique d'appartenances multiples. Dans le cadre des relations avec les administrés au Mali, l'acteur « agent public » est ainsi tout à la fois : un agent institutionnel, il s'agit ici de son statut officiel ; l'agent d'une administration identifiée et gouvernée par des logiques internes ; et un acteur s'inscrivant dans un ou plusieurs cercles d'appartenance.

La rationalité d'action des agents publics peut, en conséquence, être perçue uniquement par la considération de cette diversité de statuts qu'ils assument simultanément et ne peut donc pas souffrir d'une analyse partielle limitant l'exercice de leurs fonctions à celle prévue par les organigrammes officiels. Ainsi, en élargissant la pensée de Yannick Jaffré des structures sanitaires à l'administration générale, pouvons-nous conclure avec lui que « dès lors, comprendre les conduites de ces agents implique d'aborder conjointement non seulement leurs statuts professionnels, mais aussi leurs appartenances familiales et sociales, et d'évoquer ainsi l'hétéronomie des pouvoirs qui organisent en fait, tout autant que les hiérarchies officielles, le fonctionnement des structures »[919].

Par le cumul de ces statuts, l'agent public bénéficie en conséquence, en situation de pluralisme juridique, du choix des normes à mobiliser lors de l'établissement d'une relation avec un administré. Il peut de ce fait tant jouer avec les normes que sur les normes à appliquer et profite ainsi tant de l'exploitation de ces divers registres normatifs que des interstices nécessairement ouverts entre eux. En ce sens, pour Gerhard Anders, « les fonctionnaires sont des agents actifs qui exploitent les ambiguïtés et les failles du pluralisme juridique. Même les fonctionnaires les plus bas dans la hiérarchie occupent une place

[919] JAFFRE, Yannick, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1999, n°17, p. 11.

relativement privilégiée. »[920].

Malgré cela, l'agent public n'est, néanmoins, pas totalement libre dans l'élaboration de sa stratégie, au sens où il est lié par un système d'obligations dans chacun des registres dans lequel il peut agir. En pratique, son choix est donc le résultat d'un calcul visant tant à optimiser l'apport, matériel ou immatériel, qu'il peut retirer de la relation administrative, qu'à minimiser les conséquences inhérentes au privilège accordé au respect d'un système d'obligation. Le véritable choix de l'agent se situe ainsi, comme le met en lumière Alice Nicole Sindzingre, entre « accepter ou récuser les contraintes issues des différentes appartenances »[921].

Les « ajustements situationnels »[922] entre les trois systèmes normatifs sont donc la conséquence d'un choix stratégique opéré par chaque agent public. Ce choix résulte du privilège accordé à l'un des systèmes sur les autres, selon la considération de deux critères : rechercher une rente et éviter - ou plus exactement évaluer les risques entre - une sanction juridique, sociale, politique et interne à son service.

Rappelons aussi ici que, parmi les mécanismes d'intermédiation administrative, ceux qualifiés « d'informels et d'internes à l'administration »[923] sont activés par des bénévoles, des stagiaires ainsi que par du personnel supplétif requis par les agents publics, qui sont parfois chargés de l'exécution même du service, en lieu et place d'agents publics. Leur champ d'action en situation de pluralisme juridique doit donc aussi être analysé dans l'objectif d'une appréhension complète des relations entre les administrés et l'administration,

---

[920] Dans le texte : « civil servants are active agents exploiting ambiguities and gaps resulting from legal pluralism. Even the lowest civil servants occupy a relatively privilegied position.». ANDERS, Gerhard, « Like chameleons. Civil servants and corruption in Malawi », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 2002, n°23-24, p. 15.

[921] SINDZINGRE, Alice Nicole, *Etat, développement et rationalité en Afrique : contribution à une analyse de la corruption*, coll. Travaux et documents, n°43, Centre d'étude d'Afrique noire, Talence 1994, p. 19.

[922] BLUNDO, Giorgio, « Editorial », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 2002, n°23-24, p. 6.

[923] Voir *supra*.

entendue concrètement.

De manière évidente, ces intermédiaires ne sont donc pas des agents officiels et ne jouent donc, *a priori*, que de leur statut inhérent à leurs cercles d'appartenance. Néanmoins, en ce qu'ils peuvent être requis par les agents, ou/et en ce que leur présence au sein des services est pérenne, ils doivent forcément respecter le mode de fonctionnement propre au service dans lequel les agents officiels leur laisse la liberté de leur action. Ces courtiers administratifs s'inscrivent donc à la fois sur les registres des normes régissant le fonctionnement des réseaux relationnels, mais aussi des normes pratiques. Quant aux normes bureaucratiques officielles, s'ils ne peuvent les mobiliser avec autant d'aisance que les agents, du fait de l'apprentissage purement technique des fonctions exercées, ils ne manquent cependant pas de les manipuler, guidés en ce sens par des agents publics qui veillent à la reproduction des normes informelles internes à l'administration.

Par conséquent, les choix opérés par ces intermédiaires administratifs dans le cadre des relations avec les administrés s'inscrivent finalement dans des rationalités similaires à celles des agents publics. Néanmoins, dans le choix entre les systèmes de normes particuliers, une nuance est à introduire. En effet, le caractère informel de ces intermédiaires suppose l'accord des agents publics à leur présence, notamment d'un point de vue stratégique. De ce fait, le privilège à un système particulier de normes est le plus souvent accordé par eux aux normes pratiques, puisque la sanction dans ce champ, au sens de la théorie de Sally Falk Moore, pourra être leur éviction aisée des services et donc la fin de leur activité rentière.

B. Le champ d'action des administrés en situation de pluralisme juridique

De prime abord, le choix du registre normatif semble plutôt imposé à l'administré par l'agent, qui disposerait d'une plus grande latitude d'action dans la relation. Cependant, cette affirmation se vérifie uniquement dans l'hypothèse où l'administré est complètement

démuni face à l'agent, qui pourra ainsi facilement exploiter la réglementation officielle dans son intérêt.

Or, nous l'avons étudié, l'administré se présente essentiellement face à l'administration comme un administré stratège plutôt que comme un administré démuni. Même au niveau rural où il serait aisé de supposer que les agents abusent de leur position, Alice Nicole Sindzingre avance que « le comportement paysan est tout autant rationnel que celui de n'importe quel agent, en termes de calcul et de couverture de risques, de coûts et d'avantages eu égard à l'environnement rural africain »[924].

L'administré stratège, tout comme l'agent public, joue alors sur les trois registres de normes coexistant dans le fonctionnement au quotidien de l'administration et accorde, lui aussi, une prééminence à certains, dans l'objectif d'obtenir la délivrance d'une prestation qu'il considère de qualité.

Dans ce but, la mobilisation des normes bureaucratiques officielles par l'administré, quand il en connaît l'existence, s'avère en premier lieu peu productive. En effet, sur ce terrain, l'administré ne dispose de moyens, ni de contrôle du travail administratif, ni de contrainte directe. Bien plus, il risque même de provoquer la mise en place de comportements négatifs à son égard par l'agent. Plutôt que la mobilisation de ces normes, sa stratégie vise au contraire leur « contournement et [l']anticipation »[925] de leur invocation par les agents publics.

---

[924] SINDZINGRE, Alice Nicole, *Etat, développement et rationalité en Afrique : contribution à une analyse de la corruption*, coll. Travaux et documents, n°43, Centre d'étude d'Afrique noire, Talence 1994, p. 10.

[925] BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, A.P.A.D./Karthala, Marseille-Paris 2007, p. 94.

Dans cette logique, l'ensemble des récits de parcours administratifs étudiés indique que le véritable choix de l'administré se situe en réalité dans l'inscription sur les registres des normes relationnelles et/ou des normes informelles internes à l'administration. En effet, soit, en mobilisant ses réseaux politiques et sociaux, l'administré parvient à obtenir de l'agent public le respect des procédures administratives, soit l'administré parvient à rejoindre l'agent sur le registre des normes pratiques, directement ou par le biais de ces mêmes réseaux.

Dans toutes ces hypothèses, le choix de l'administré en situation de pluralisme juridique est donc conditionné par son capital, entendu au sens large, que ce soit l'appartenance à de multiples cercles, des capacités de négociation, ou bien encore un capital financier. Par ailleurs, s'il ne dispose pas personnellement d'un tel capital lui permettant de circuler entre les systèmes normatifs, l'étendue de son champ d'action dépend aussi de sa capacité à mobiliser les intermédiaires adéquats.

Pour les administrés, les intermédiaires administratifs correspondent en effet, tant par leur présence que par les fonctions qu'ils exercent, à des éclaireurs dans la complexité de l'enchevêtrement des règles officielles et officieuses. Ils assurent en conséquence la rencontre et l'entente entre les administrés et les agents « en les attirant sur un terrain commun où les normes partagées sont autres que celles qui sont définies par les organisations bureaucratiques »[926]. Il faut remarquer que cette fonction, assurée de fait par ces intercesseurs contemporains, est particulièrement favorisée par l'évolution remarquée à leur sujet, selon laquelle : « les agents d'affaires et autre personnel supplétif - contrairement aux courtiers politico-administratifs coloniaux ou aux actuels courtiers en développement - ne favorisent pas la jonction avec des dispositifs culturellement différents, celui de la mise en valeur coloniale et celui de la coopération au développement. Bien au contraire, ils partagent la même culture, les mêmes comportements, les mêmes attitudes des fonctionnaires et de leur

[926] *Idem*, p. 75.

public »[927]. Aussi deviennent-ils logiquement les vecteurs privilégiés des processus de négociation des normes relativement aux relations entre les administrés et l'administration.

Du fait de cette diversification des normes et du développement d'un organigramme administratif parallèle à celui officiel, ces pratiques quotidiennes participent enfin à la déconstruction de la distinction entre les sphères publique et privée.

Section 2. La participation à la déconstruction de la distinction entre les sphères publique et privée

Comme le souligne Jacques Chevallier, si « la distinction public/privé a sans doute débordé le contexte des sociétés occidentales pour s'étendre à l'ensemble des sociétés modernes [en ce qu'] elle semble être devenue une des catégories universelles de pensée à travers laquelle l'organisation sociale et politique peut être lue et déchiffrée [du fait] de la mondialisation du modèle étatique né en Occident »[928], sa transposition dans d'autres sociétés n'emporte pas une juxtaposition avec le modèle préexistant conduisant à une situation dualiste, mais bien une « interférence constante entre les deux modèles, qui influent réciproquement l'un sur l'autre ; d'où la double lecture possible, soit d'un apprentissage progressif de la distinction public/privé, soit d'une réappropriation de cette distinction, par référence aux pratiques traditionnelles »[929].

Confirmant toute la pertinence de cette analyse en termes d'influences réciproques, l'étude des relations au quotidien entre l'administration et les administrés au Mali met bien en évidence que la société marque l'institution étatique de son empreinte, ce qui signifie dans le même temps que l'Etat pénètre la société qui mobilise son cadre.

---

[927] *Ibidem*, p. 87.
[928] CHEVALLIER, Jacques, « Présentation », in CHEVALLIER, Jacques ; MENNA, Domenico ; MICHAUX, Anne (et *al.*), *Public/privé*, C.U.R.A.P.P., P.U.F., Paris 1995,p. 9. pp. 5-18.
[929] *Idem*, p. 10.

En effet, les pratiques instaurées entre les protagonistes de la relation administrative ont pour conséquence d'opérer une « privatisation » informelle de la délivrance des prestations de service public (I) qui interroge la pertinence de la distinction entre les sphères publique et privée dans les représentations des acteurs et donc, en définitive, dans l'organisation administrative. Bien plus, ces pratiques participent aussi d'un processus plus large de « privatisation » des modes de financement des services publics (II), qui, même initié par l'Etat lui-même, est finalement revisité par les pratiques quotidiennes des acteurs.

I. La « privatisation » de la délivrance des prestations de service public

Par « un clin d'œil ironique aux institutions internationales et aux kits d'idées qui circulent dans la "communauté internationale" »[930], Béatrice Hibou a systématisé, sous l'expression de « privatisation des Etats »[931], toute une théorie visant à analyser la « multiplicité des gouvernementalités »[932]. Pour ce faire, un double objectif est poursuivi au travers de cette théorie, que sa dénomination veille particulièrement à mettre en relief : « restituer la montée des acteurs privés, des intermédiaires, des réseaux et des marchés ainsi que le rôle accru des logiques économiques et financières », et également « traduire la poursuite de la formation de l'Etat, à travers des processus de renégociation permanente des relations entre "public" et "privé" et à travers des processus de délégation et de contrôle ex-post. »[933].

Par conséquent, le terme de « privatisation » est ici employé dans un sens large et non selon une acception restreinte qualifiant simplement une opération de transfert de capital en droit public économique. C'est au contraire véritablement une grille de lecture d'un

[930] HIBOU, Béatrice, « La "décharge", nouvel interventionnisme », in *Politique africaine*, 1999, n°73, p. 14.
[931] Voir notamment à ce propos HIBOU, Béatrice (dir.), *La privatisation des Etats*, Karthala, coll. Recherches internationales/C.E.R.I., Paris 1999, 398 p. et le dossier consacré à « L'Etat en voie de privatisation », in *Politique africaine*, 1999, n°73, pp. 6-121.
[932] HIBOU, Béatrice, « Avant-propos », in HIBOU, Béatrice (dir.), *La privatisation des Etats*, Karthala, coll. Recherches internationales/C.E.R.I., Paris 1999, p. 8.
[933] HIBOU, Béatrice, « La "décharge", nouvel interventionnisme », in *Politique africaine*, 1999, n°73, p. 7.

mouvement général de transformation de l'Etat qui est proposée par Béatrice Hibou à travers ce concept.

De ce fait, il a ensuite été décliné par d'autres auteurs cherchant à identifier les manifestations de ce processus, dont Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan qui décrivent, pour leur part, des « formes de privatisation informelle »[934] des services publics. Cette notion traduit selon eux « un phénomène informel d'appropriation privative de procédures et moyens qui demeurent des prérogatives de l'Etat, en apparence plus que dans les faits »[935]. En fonction de l'acteur qui l'initie, cette privatisation informelle des services publics se décline entre privatisation « interne », lorsqu'elle résulte de stratégies, élaborées par les agents publics eux-mêmes, « repos[ant] sur l'idée que les services délivrés par l'administration publique peuvent être "appropriés", "loués" ou "vendus" »[936] et privatisation « externe » lorsqu'elle est le fruit d'acteurs extérieurs à l'institution publique.

Selon cette définition, le processus de privatisation repose donc sur la mise en œuvre de stratégie d'appropriation par les acteurs. Cette conception des socio-anthropologues Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan s'explique en raison du champ d'étude sur lequel se fondent leurs conclusions, à savoir la corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest.

Cependant, au regard de l'ensemble des pratiques identifiées dans le fonctionnement au concret des administrations maliennes et des conséquences qu'elles emportent, des manifestations de la privatisation des services publics peuvent être identifiées au-delà de la seule appropriation privée de ressources - entendues largement - de l'administration.

---

[934] BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, A.P.A.D./Karthala, Marseille-Paris 2007, p. 109.

[935] BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », in *Autrepart*, 2001, n°20, p. 87.

[936] *Idem*, p. 32.

Dans son article sur « La privatisation du service de l'Etat », Pierre Delvolvé souligne que l'« on a autant de difficulté à identifier ce qui est "public" et ce qui est "privé" : s'agit-il de l'appartenance à un secteur d'activité ou à type d'organisation, des types de fonction exercée, de la nature du droit applicable ? La réponse à ces questions peut permettre d'identifier trois types de privatisation : organique, fonctionnel, personnel. »[937]. Si nous ne pouvons évidemment pas élargir au-delà des frontières les réponses apportées en droit français par Pierre Delvolvé dans cet article, nous pouvons néanmoins retenir ces interrogations afin d'identifier les diverses manifestations du processus particulier de privatisation en cours sur le sol malien.

En effet, au travers des - et subséquemment aux - pratiques d'intermédiation administrative et de monétarisation du service public, nous avons identifié à la fois des organigrammes parallèles, l'intervention d'acteurs privés dans la délivrance du service, l'application de normes autres que celles prévues par le droit public et, bien sûr, des stratégies rentières entraînant l'appropriation de biens publics à des fins privées. L'« informalisation » à l'œuvre dans le fonctionnement au concret des services publics maliens, entraîne donc leur privatisation, tant sur un plan organique parallèle, que sur celui du droit appliqué et des acteurs concourant à l'exécution du service public. Rien en ce processus n'est prescrit par le droit positif, mais, au final, l'« informalisation » de la délivrance du service public s'effectue dans le sens de sa privatisation en son sein.

Par conséquent, les pratiques d'intermédiation administrative et de monétarisation du service public engendrent inévitablement une confusion des frontières entre public et privé. Les stratégies des acteurs sont en effet exécutées dans l'enveloppe publique, indispensable à l'établissement de leurs stratégies, mais, à l'intérieur, les pratiques, les personnels, l'organisation et le droit, relèvent de logiques privées, dont la teneur change de service en

---

[937] DELVOLVE, Pierre, « La privatisation du service de l'Etat », in *Pouvoirs*, 2006, n°117, p. 107.

service.

A un niveau théorique, ces analyses permettent ainsi de rejoindre la conclusion formulée par Béatrice Hibou, selon laquelle « la privatisation correspond moins à une baisse du public au profit du privé qu'à une nouvelle combinaison entre public et privé »[938]. Cette combinaison oblige alors à comprendre la construction étatique en Afrique selon une nouvelle grille de lecture. Plutôt que de conduire « au constat de la perte de souveraineté et de légitimité des Etats, [elle] contribue [alors] à une remise en cause des conceptions étroites et normatives de ces notions »[939], d'autant plus quand l'Etat lui-même participe à ces recombinaisons.

II. La « privatisation » des modes de financement des services publics

Dans les développements précédents, les pratiques d'intermédiation administrative et de monétarisation du service public, observées dans le fonctionnement au quotidien de l'administration malienne, sont inhérentes aux stratégies développées par les protagonistes de la relation administrative dans le cadre de la délivrance ou de l'obtention d'une prestation. Afin de compléter cette étude, une dernière hypothèse doit être abordée pour clore ce titre : celle où, par manque de moyens, l'exécution même de la mission de service public est difficile, voire impossible.

Dans cette hypothèse, l'absence de ressources suffisantes au fonctionnement administratif a pour conséquence de faire peser entièrement son coût sur l'administré qui sollicite une prestation. Sans la participation financière de l'administré, la mission de service public ne pourrait finalement pas être réalisée. Ce dernier endosse donc le costume de l'intermédiaire

[938] HIBOU, Béatrice, « De la privatisation des économies à la privatisation des Etats. Une analyse de la formation continue de l'Etat », in HIBOU, Béatrice (dir.), *La privatisation des Etats*, Karthala, coll. Recherches internationales/C.E.R.I., Paris 1999, p. 67.
[939] *Idem*, p. 67.

envisagé *supra*, dont l'intervention s'avère indispensable à la délivrance de la prestation de service public.

Par ailleurs, une pure logique de financement commande alors l'exécution du service public. A ce titre, la pratique de monétarisation du service public se retrouve aussi dans cette situation, même si elle sert la mission de service public avant les acteurs de la relation administrative. Plutôt que de se définir par sa portée d'intérêt général, cette mission se caractérise alors par sa valeur économique, en dessous de laquelle, sans l'acquittement de son coût par l'administré, elle ne peut pas être mise en œuvre.

Ainsi, des pratiques d'intermédiation administrative et de monétarisation du service public sont aussi à l'œuvre dans le cadre du financement du service public. Leur logique est cependant différente de celle étudiée dans le cadre des stratégies élaborées au quotidien par les protagonistes de la relation administrative, au sens où elles représentent, non une transaction sur du court terme dans le but d'obtenir une prestation déterminée, mais un investissement sur une moyenne ou une longue durée afin de permettre la réalisation du service.

Si les logiques diffèrent, leurs conséquences quant aux principes de fonctionnement du service public sont néanmoins identiques : entre la prévalence de logiques économiques et la prise en charge directe des administrés des coûts de fonctionnement des services publics, la frontière entre public et privé se brouille encore davantage.

Afin d'en rendre compte, deux modalités de participation des administrés sont à distinguer. Soit ce financement des services publics revêt en effet la forme de pratiques d'évergétisme initiées à titre individuel par certains administrés (A), soit il est opéré par des collectifs d'administrés (B).

A. Les pratiques d'évergétisme initiées par les administrés

Face à la pénurie de moyens publics, les agents eux-mêmes encouragent la participation financière des administrés au fonctionnement du service public. La stratégie ne consiste donc pas ici à leur soutirer indûment de l'argent pour motiver leur action, mais bien à solliciter leur contribution afin d'être dans la possibilité matérielle d'exercer leurs fonctions.

A titre d'illustration, le Ministre de la Justice malien répond en ce sens aux députés: « quand un pauvre citoyen est victime d'une infraction, le gendarme croise les bras parce qu'il n'y a pas de véhicule de service, parce qu'il n'y a pas de carburant, et le citoyen qui n'a pas de moyens se résigne. Mais quand c'est le cas d'un citoyen fortuné, il lui donne les moyens de transport pour aller sur le terrain, et rassemble les éléments de preuve. Et lui là qui a permis la recherche de l'infraction exige qu'il ait raison parce que c'est lui qui a financé la mission de la Justice. »[940].

Selon le concept développé par Paul Veyne « d'après le libellé des décrets honorifiques hellénistiques »[941], ces dons relèvent de pratiques « d'évergétisme », qui qualifient « le fait que les collectivités (cités, collèges…) attendaient des riches qu'ils contribuassent de leurs deniers aux dépenses politiques »[942], soit volontairement, l'auteur parle alors d'« évergétisme libre »[943], soit en raison d'une obligation morale ou même légale inhérente à une élection à de hautes fonctions dans la cité, Paul Veyne parlant alors « d'évergétisme *ab honorem* »[944].

---

[940] Réponse de Monsieur Cheickna Deteba Kamissoko, Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, in Séance plénière de délibération présidée par le Pr. Ali Nouhoum DIALLO, président de l'Assemblée Nationale, 2ème session ordinaire 1994-1995, Procès-verbal n°17, séance du mardi 27 juin 1995 (1ère partie), p. 34.
[941] VEYNE, Paul, *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Ed. du Seuil, Paris 1976, p. 20. L'auteur explique que « les cités honoraient ceux qui, par leur argent ou leur activité publique, "faisaient du bien à la cité" […] ; un bienfait en général était une *évergésie*. », *idem*, p. 20.
[942] *Idem*, p. 21.
[943] *Ibidem*, p. 21.
[944] *Ibidem*, p. 21.

Au Mali particulièrement, ces pratiques sont développées au sein des services supposant des moyens humains et logistiques importants, notamment la justice, la police et les douanes, ainsi qu'au niveau local où de nombreuses petites communes ne sont pas viables financièrement et où le processus de transfert de ressources de l'Etat aux collectivités locales tarde à être mis en œuvre[945]. A cette échelle, des personnes physiques viennent alors prendre en charge financièrement les services publics villageois et s'affirment ainsi comme des « big men »[946] locaux, influents et courtisés. Ainsi, dans le village de Sakoro situé sur la commune rurale de Sido par exemple, les villageois nous ont rapporté qu'ils bénéficient de nombreux équipements en raison des dons effectués par un fonctionnaire, originaire du village, qui exerce ses fonctions dans la capitale[947].

Ainsi, sans l'investissement de ces administrés dans les services publics, les agents seraient dans l'incapacité technique d'exercer leurs missions, et, au niveau local, ces services pourraient même ne jamais être créés. Le financement de la construction des infrastructures publiques comme celui de leur fonctionnement dépendent donc directement de financements privés.

Cependant, si, en l'absence de contrepartie financière, ces investissements peuvent bien être considérés comme des dons au sens de la fiscalité publique[948], ils ne sont nullement

---

[945] Voir à ce sujet SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES COLLECTIVITES LOCALES, *Etude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali. Rapport final*, Bamako 2011, 112 p.

[946] Pour la mise en rapport de la notion anthropologique du « big man » et du terrain africain, voir notamment : MEDARD, Jean-François, « Le big man en Afrique. Esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », in *L'Année sociologique*, 1992, vol 42, pp. 167-192 ; LAURENT, Pierre-Joseph, « Le "big man" local ou la "gestion coup d'état" de l'espace public », in *Politique africaine*, 2000, n°80, pp. 169-181 ; COPANS, Jean, « Du néo-patrimonialisme au *big man* : une excursion sénégalaise au XXième siècle au regard des Cameroun et Kenya d'il y a un quart de siècle », in DARBON, Dominique (dir.), *Le comparatisme à la croisée des chemins : autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Karthala/M.S.H.A., Paris –Pessac 2010, pp.43-58 et CHRETIEN, Jean-Pierre, « Le *big man* : ancienne figure de l'histoire africaine », *idem*, pp. 59-72.

[947] Entretien avec le directeur de l'école de Sakoro et son adjoint, 27 avril 2007.

[948] Selon l'article 5 de la loi n°96-060 relative à la loi de finances : « les ressources de l'Etat comprennent : [...] les rémunérations des services rendus, redevances, fonds de concours, dons et legs [...] » et l'article 180 de la loi n°95-034/AN/RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales.

désintéressés. Comme l'illustre la réponse formulée par le Ministre de la Justice Cheickna Deteba Kamissoko[949], le recours à ces contributeurs privés suppose nécessairement un retour de l'administration en faveur de ses « mécènes ». L'exercice de leurs fonctions par les agents publics est en conséquence orienté dans le sens de la satisfaction de ces administrés, ce qui accentue encore les discriminations dans l'accès au service public et étouffe un peu plus l'intériorisation du sens du service public par les agents.

Bien plus, au niveau local, le « big man » réalise un investissement sur une longue durée et ne peut donc pas obtenir satisfaction dans la délivrance d'une prestation donnée. L'évergète risque donc de capter les recettes de fonctionnement de ces services ou d'exiger la maîtrise de leur gestion. La contrepartie attendue du financement de ces services par des particuliers engendre alors leur privatisation de fait par certains administrés, en dehors de toute prescription juridique.

A côté de ces pratiques d'évergétisme initiées par des notables, essentielles au fonctionnement des services dans un contexte de désengagement des pouvoirs publics, certains services locaux existent grâce au financement apporté par des collectifs d'administrés. Dans cette dernière hypothèse, le partenariat entre le secteur public et les administrés est cette fois ci institutionnalisé par les pouvoirs publics.

B. Le financement des services publics locaux par des collectifs d'administrés

La présentation des logiques ayant gouverné le processus d'implication des administrés dans le financement des services de proximité (1) permettra de comprendre comment, dans

---

[949] Réponse de Cheickna Deteba Kamissoko restranscrite ci-dessus, Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, in Séance plénière de délibération présidée par le Pr. Ali Nouhoum DIALLO, président de l'Assemblée Nationale, 2ème session ordinaire 1994-1995, Procès-verbal n°17, séance du mardi 27 juin 1995 (1ère partie), p. 34.

la pratique, le financement des services publics par des collectifs d'administrés entraîne une redéfinition des frontières entre public et privé au niveau local (2).

1. Le processus d'implication des administrés dans le financement des services de proximité

Face aux carences de l'Etat, les populations maliennes se sont regroupées dès le début des indépendances afin de se substituer aux pouvoirs publics et satisfaire ainsi collectivement leurs besoins essentiels. C'est alors une crise de confiance envers l'Etat qui motive cette entraide, ainsi que l'expose la Mission de décentralisation et des Réformes Institutionnelles, selon laquelle, à cette période « l'Etat devenant dès lors de plus en plus incapable d'apporter les services minimums aux populations […], ces dernières n'ont plus donné aux institutions publiques la moindre confiance et ont tenté dans les cas les plus vitaux et sous différents modes souvent "informels" de s'y substituer. Il en a été ainsi dans les domaines de la santé primaire et de l'éducation de base où les populations ont été obligées de se substituer aux pouvoirs publics en créant des associations, coopératives et centres communautaires. »[950].

Dans les années 1980, ces logiques de substitution originelles des populations par manque de confiance envers l'Etat sont finalement encouragées par les pouvoirs publics. A la suite du désengagement de l'Etat consécutif à la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel, la participation des populations au financement des services de base est en effet prônée au niveau mondial, sous couvert de démocratisation et d'empowerment. Du fait de la mise en œuvre d'une politique de décentralisation, la participation des populations sera même institutionnalisée au Mali dans les secteurs prioritaires de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique.

---

[950] MISSION DE DECENTRALISATION ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES, *La décentralisation et les réformes institutionnelles au Mali. Le cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement*, Bamako 1998, p. 10. Voir aussi à ce propos MARTIN, Jean-Yves, « Les écoles spontanées en Afrique subsaharienne. Champ éducatif et contre-champ scolaire », in *Cahiers d'Etudes Africaines*, 2003/1, n°169-170, pp. 19-40.

Cette logique participative est tout d'abord exhortée dans le secteur de la santé. Les Etats membres de l'Organisation Mondiale de la Santé (O.M.S.) déclarent en ce sens, lors de la Conférence internationale sur les soins de santé primaires réunie du 6 au 12 septembre 1978 à Alma-Ata, que « les soins de santé primaires sont des soins de santé essentiels fondés sur des méthodes et des techniques pratiques, scientifiquement valables et socialement acceptables, rendus universellement accessibles à tous les individus et à toutes les familles de la communauté avec leur pleine participation et à un coût que la communauté et le pays puissent assumer à tous les stades de leur développement dans un esprit d'auto-responsabilité et d'autodétermination. »[951]. Trois notions clé font alors leur apparition sur la scène internationale relativement aux services de santé : la communauté, la participation et le recouvrement des coûts.

A partir de la tenue de cette Conférence, les bailleurs de fonds, dont la Banque Mondiale essentiellement, incitent lors du montage de leurs projets à la création de Centres de santé communautaires (Cscom), structures de santé participatives. Par la suite, ces principes sont de nouveau affirmés en 1987 avec l'adoption de l'Initiative de Bamako[952], si bien qu'au Mali les communautés assurent à cette période 75% des dépenses de santé[953]. Dans la même optique, la Déclaration de politique sectorielle de santé et de population adoptée par le gouvernement malien considère expressément, en 1990, les communautés comme des « partenaires »[954] et prescrit, comme condition d'éligibilité au financement par l'Etat de ces

---

[951] Article VI de la Déclaration d'Alma-Ata sur les soins de santé primaires, 12 septembre 1978.

[952] Initiative née d'une proposition formulée par le Fonds International de Secours à l'Enfance de l'U.N.I.C.E.F., et adoptée en 1987 par les ministres africains de la santé réunis à Bamako pour la tenue de la 37ème session du Comité régional de l'O.M.S.. Pour une présentation historique, voir notamment RIDDE, Valéry, *L'initiative de Bamako 15 ans après. Un agenda inachevé*, éd. de la Banque Mondiale, coll. Health, Nutrition and Population, Washington 2004, 41 p.

[953] Voir à ce propos l'historique de la réforme du secteur santé au Mali retracée par MAIGA, Zakaria ; TRAORE, Fatoumata Nafo ; EL ABASSI, Abdelwahed, *La réforme du secteur santé au Mali. 1989-1996*, UNICEF, coll. Studies in Health Services Organisation and Policy, ITG Press, s.l 1999, 132 p.

[954] Article 18 de la Déclaration de politique sectorielle de santé et de population du 15 décembre 1990 : « dans cette approche, la mise en œuvre systématique et uniformisée est délaissée au profit de la capacité des cercles et des communautés en tant que partenaires, à remplir les conditions suivantes d'éligibilité au financement de l'Etat, canalisé à travers des appuis extérieurs ».

centres, l'« engagement des communautés à contribuer financièrement et/ou physiquement pour 50% du coût de réhabilitation ou de construction des Centres de santé communautaires »[955].

Dans la période démocratique, la participation des administrés au financement et à la gestion des services de santé est finalement institutionnalisée par la loi d'orientation sur la santé du 22 juillet 2002 qui dispose que « les populations bénéficiaires du service public de santé […] concourent à la mise en œuvre de la politique nationale de santé »[956] et consacre, en ce sens, l'existence des Associations de santé communautaire (Asaco), définies comme des « groupement[s] d'usagers du service public de la santé, pouvant être autorisé[s] à créer et faire fonctionner un établissement de santé dénommé "Centre de santé communautaire" »[957]. L'article 44 de cette loi précise ensuite les modalités de la participation attendue de la part des administrés: « une participation physique et/ou financière à travers leurs contributions aux constructions et à la maintenance des centres de santé communautaires, à l'aménagement, à l'équipement et à l'entretien des points d'eau ; une participation financière à travers l'institution d'un système de recouvrement des coûts ; un financement alternatif sous forme de prépaiement direct ou de tiers paiement, cotisations, mutuelles, assurance maladie obligatoire ou volontaire, fonds d'assistance médicale. »[958].

Le décret du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des Centres de santé communautaires rappelle enfin que ces Cscom ne peuvent être créés que sur la base de « l'engagement d'une population »[959] et que c'est en

---

[955] Article 19 d de la Déclaration de politique sectorielle de santé et de population du 15 décembre 1990.
[956] Article 4 de la loi n°02-049 du 22 juillet 2002 portant loi d'orientation sur la santé.
[957] Article 6 de la loi n°02-049 du 22 juillet 2002 portant loi d'orientation sur la santé. Soulignons ici que ce même article définit un Centre de santé communautaire (Cscom) comme « un établissement de santé de base construit sur une aire de santé par une association de santé communautaire ; le Cscom comprend au moins un dispensaire, une maternité et un dépôt de médicaments essentiels ».
[958] Article 44 de la loi n°02-049 du 22 juillet 2002 portant loi d'orientation sur la santé.
[959] Article 2 du décret n°05-299/P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des Centres de santé communautaires (Cscom) : « Le Centre de santé communautaire (Cscom) est une formation sanitaire de premier niveau créée sur la base de l'engagement

conséquence à l'Asaco, dûment déclarée[960], d'adresser une demande en ce sens au maire de la commune du lieu d'implantation du centre[961]. Afin de définir les engagements réciproques de la commune et de l'Asaco, une « convention d'assistance mutuelle » devra être signée prévoyant notamment : « les possibilités d'allocation de subventions pour le financement des activités de santé ; la contribution de la commune à la prise en charge de certains agents du Centre de santé communautaire ; la dotation en médicaments essentiels en D.C.I.[962], en équipements et moyens logistiques (matériel roulant) ; le financement des travaux de construction du Centre de santé communautaire ; le suivi et le contrôle de la gestion du Centre de santé communautaire ; le concours de l'Association de santé communautaire dans la mise en œuvre du plan communal de santé, la lutte contre la vente illicite des médicaments, la lutte contre les catastrophes et les épidémies »[963]. Après la signature de cette convention, l'Asaco élit un Conseil d'administration[964], qui élit à son tour un Comité de gestion[965] en charge du fonctionnement au quotidien du Cscom.

Les principes prônés dans le fonctionnement des secteurs de l'éducation et de l'hydraulique sont similaires.

Le programme décennal pour l'éducation s'appuie en effet sur une forte implication des

---

d'une population définie et organisée au sein d'une Association de santé communautaire. Il a vocation d'assurer le service public de santé au niveau de l'aire de santé pour répondre de façon efficace et efficiente aux problèmes de santé de cette population et la fourniture du paquet minimum d'activités (P.M.A.). ».

[960] Article 4 du décret n°05-299/P-RM du 28 juin 2005 : « Seules les associations déclarées ayant pour objet le développement de la santé communautaire, dénommées « Associations de santé communautaires » peuvent créer et faire fonctionner des Centres de santé communautaires (Cscom). ».

[961] Article 6 du décret n°05-299/P-RM du 28 juin 2005 : « L'Association de santé communautaire désirant créer un Centre de santé communautaire adresse une demande au maire de la commune du lieu d'implantation du centre sous le couvert du médecin-chef de cercle, ou de la commune du District de Bamako, territorialement compétent. ».

[962] Dénomination Commune Internationale.

[963] Article 11 du décret n°05-299/P-RM du 28 juin 2005.

[964] Pour les missions et la composition du Conseil d'administration, voir les articles 13 à 15 du décret n°05-299/P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des Centres de santé communautaires (Cscom).

[965] Pour les missions et la composition du Comité de gestion, voir les articles 16 et 17 du décret n°05-299/P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des Centres de santé communautaires (Cscom).

communautés en vue de la prise en charge des dépenses de l'éducation[966]. A ce titre, ces communautés sont appelées à assurer et assumer notamment le « recrutement et la prise en charge des enseignants ; la construction, l'équipement des infrastructures et la gestion de l'école ; la sensibilisation des populations et le recrutement des élèves [et] la mobilisation des ressources »[967]. Pour ce faire, les populations sont invitées à constituer des Comités de gestion scolaire, dont les modalités de création et les principes de fonctionnement sont prévus par l'arrêté n°04-0469 du 9 mars 2004[968].

Concernant le secteur hydraulique, à partir des années 1980 et l'internationalisation de la problématique de la fourniture de l'eau potable aux populations dans les pays en voie de développement, plusieurs « modèles de gouvernance des services d'eau »[969] se succèdent. Après l'échec du modèle axé sur des prêts massifs aux Etats pour la construction d'infrastructures publiques, mis en œuvre dans le cadre de la « Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement » entre 1980 et 1990, la fin du XXème siècle ouvre la voie à des réformes d'envergure.

Sous l'impulsion de la Banque Mondiale, l'eau devient en effet un bien économique et les opérateurs privés sont appelés à jouer un rôle grandissant. Dans les années 2000, les difficultés rencontrées par la mise en œuvre des grandes concessions de service public[970] et la montée en puissance de la considération des forces de la société civile dans les politiques internationales engendrent la diversification des modèles de gouvernance de ces services,

---

[966] Programme décennal de développement de l'éducation. Les grandes orientations de la politique éducative, janvier 2000, p. 15.
[967] Idem, p. 49.
[968] Arrêté n°04-0469/MEN-SG du 09 mars 2004, portant création, organisation et modalités de Fonctionnement des Comités de Gestion Scolaire.
[969] BREUIL, Lise, *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?*, thèse pour obtenir le grade de docteur de l'ENGREF, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts, Paris 2004, p. 86.
[970] Pour un bilan des privatisations en Afrique subsaharienne, voir notamment BERTHELEMY, Jean-Claude ; KAUFFMANN, Céline ; VALFORT, Marie-Anne ; WEGNER, Lucia, *Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, Etudes du Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Les éditions de l'O.C.D.E., Paris 2004, 164 p.

notamment par une implication accrue des usagers au niveau local[971].

Dans cette logique, les textes relatifs au secteur de l'hydraulique au Mali prévoient expressément la possibilité d'une délégation de gestion aux populations. L'article 16 de l'ordonnance n°00-20/P-RM du 15 mars 2000 portant organisation du service public de l'eau potable dispose ainsi que « l'exercice du service public de l'eau, ainsi que le développement et/ou la gestion et la maintenance des installations d'eau sont délégués à des exploitants dans le cadre d'une Délégation de gestion de service public. Dans le cadre de la présente ordonnance, cette Délégation de gestion peut couvrir différents modes contractuels de délégation de gestion, à savoir la Concession d'ouvrage, l'Affermage ou la Gérance, ainsi que toute variante ou combinaison de ces trois conventions. Dans les villages, centres ruraux et semi-urbains, une Délégation peut être attribuée à une association d'usagers pour autant que celle-ci soit régulièrement constituée conformément à la réglementation en vigueur et soit dotée de la personnalité morale. »[972]. Cette association d'usagers élira ensuite un bureau et un comité directeur chargé de la gestion au quotidien du service, dénommé « comité de gestion »[973].

Du fait, pour une entreprise, de la faible rentabilité de l'exploitation des services dans les petites villes du Mali, la gestion de l'eau y fait souvent l'objet[974] de cette « délégation

---

[971] Pour une présentation détaillée de ces modèles de gouvernance, voir la deuxième partie de la thèse de Lise Breuil. BREUIL, Lise, *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?*, thèse pour obtenir le grade de docteur de l'ENGREF, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts, Paris 2004, pp. 84-155.

[972] Article 16 de l'ordonnance n°00-20/P-RM du 15 mars 2000 portant organisation du service public de l'eau potable.

[973] Pour une présentation générale du montage des projets d'alimentation en eau potable et des différents acteurs, voir DIRECTION NATIONALE DE L'HYDRAULIQUE, *Guide méthodologique des projets d'alimentation en eau potable et textes législatifs et réglementaires. En milieux rural, semi-urbain et urbain pour les collectivités territoriales*, Bamako s.d., 180 p.

[974] Voir en ce sens, DIRECTION NATIONALE DE L'HYDRAULIQUE, *Guide méthodologique des projets d'alimentation en eau potable et textes législatifs et réglementaires. En milieux rural, semi-urbain et urbain pour les collectivités territoriales*, Bamako s.d., p. 130.

communautaire »[975] et les usagers supportent en conséquence, selon l'arrêté interministériel du 14 novembre 2000[976], 100% du coût d'entretien et d'exploitation des équipements, ainsi que 100% du coût du renouvellement des équipements dont la durée de vie est inférieure à 20 ans[977]. Pour ce faire, la gestion participative du secteur de l'hydraulique doit ici aussi être opérée selon le principe de recouvrement des coûts, comme le prescrit l'article 53 de la loi du 31 janvier 2002 portant code de l'eau[978].

Afin de pallier le manque de ressources publiques locales, les autorités maliennes ont donc consacré le principe de la participation des communautés comme fondement de la gestion des services de proximité[979]. Par l'adhésion des administrés d'une aire de service de base à une association communautaire, l'objectif poursuivi est celui de leur bonne gestion par

---

[975] BARRAU, Emilie ; FRENOUX, Clément, « Vers l'institutionnalisation d'une délégation communautaire ? Le cas de l'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés de Port-au Prince. », in *Revue Tiers Monde*, 2010, n°203, pp. 123-140.

[976] Arrêté interministériel n°003267 MMEE-MEATEU-MS-MATCL-MEF-SG du 14/11/2000.

[977] Concernant le financement de la construction des infrastructures, les populations supportent, d'après l'*arrêté interministériel du 14 novembre 2000*, 5% de l'investissement initial pour la construction d'équipements compris dans le service minimum de base et 50% au-delà, soit le financement des forages, puits, ou bornes-fontaines supplémentaires.

[978] Article 53 de la loi n°02-006 du 31 janvier 2002 portant code de l'eau : « La politique tarifaire et le recouvrement des coûts du secteur doivent notamment respecter les principes suivants :

- l'accès au service public de l'eau, que ce soit aux bornes fontaines ou aux branchements individuels, doit toujours être payant ;
- pour chaque système d'eau les tarifs applicables doivent permettre, à terme, le recouvrement des coûts ;
- dans les centres urbains, recouvrement complet, si possible, des coûts d'investissement, de renouvellement et d'exploitation ;
- dans les centres ruraux et semi-urbains, recouvrement complet des coûts d'exploitation et de renouvellement et recouvrement partiel si possible des coûts d'investissement ».

[979] Dans les communes rurales, il faut souligner que la délégation de service à des comités de gestion populaire a actuellement tendance à s'étendre aussi à la gestion des foires, ainsi que nous l'avons notamment observé dans la commune de Sido. Néanmoins, si ce mouvement démontre un certain engouement au niveau local pour ce mode de gestion (sur incitation des bailleurs de fonds), la gestion participative des foires diffère dans ses fondements de celle des services de base. La délégation de gestion par les communes à ces comités poursuit en effet, dans cette hypothèse, le but d'améliorer la collecte des redevances et taxes dues par les forains afin d'investir dans les équipements nécessaires et améliorer l'hygiène des foires. Ce n'est donc pas l'implication d'une communauté dans le développement des services de base qui est recherchée, mais la mobilisation des exploitants des foires, par leur élection au sein d'un comité de gestion chargé de recruter et de surveiller les collecteurs. A ce sujet, voir notamment : DIRECTION NATIONALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, *Guide pratique : appui à la gestion rentable des foires et des marchés des collectivités territoriales*, Bamako s.d., 93 p. et PROGRAMME D'APPUI AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES, *Gestion rentable des foires. Améliorer la gestion des foires pour de meilleures conditions de travail des exploitants et des retombées économiques pour la commune*, Bamako s.d., 8 p.

une implication des villageois dans le financement et la gestion de leur centre de santé, de leur école ou/et des infrastructures hydrauliques. Plus loin qu'une simple participation des administrés aux affaires administratives par représentation[980], ces derniers sont appelés à cogérer véritablement les services locaux, sur la base d'une convention instaurant un partenariat public-privé (P.P.P.) entre les communes et les associations communautaires[981].

Dans un objectif d'efficacité de l'action publique, ces P.P.P. sont aujourd'hui encouragés au niveau mondial et, dans les pays dont la culture juridique est fondée sur la séparation des sphères publique et privée, leur développement engendre nécessairement, en soi, une redéfinition des frontières entre elles. Néanmoins, le partenariat encouragé dans les villages maliens suscite un questionnement particulier, de par la consécration des associations communautaires comme parties aux conventions.

2.La redéfinition des frontières entre public et privé par les partenariats locaux

En France, l'accroissement du « rôle des associations privées dans la vie administrative »[982], pour reprendre le titre de l'article de Robert Brichet, interroge, depuis les années 1970, leur positionnement entre secteur public et secteur privé, si bien que le juge administratif est appelé aujourd'hui encore à déterminer le régime juridique applicable à

---

[980] Pour un exposé des différentes modalités de participation des usagers au fonctionnement du service public, voir notamment THOMAS, Isabelle, « Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », in *Revue Française de Droit Administratif*, 2004, n°2, pp. 330-345.

[981] Afin d'échapper à la définition normative propre au système juridique d'un Etat, il est possible de s'appuyer sur l'exposé de Pierre Sadran, selon lequel, « on est fondé à parler de PPP », dès lors qu'une « association met en présence une (ou des) organisation(s) publique(s) et une (ou des) organisation(s) privée(s) de quelque statut que ce soit, entreprise ou association […], passant convention pour agir de concert ». SADRAN, Pierre, « Le partenariat public-privé en France, catégorie polymorphe et inavouée de l'action publique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2004, n°2, vol. 70, p. 255.

[982] BRICHET, Robert, « Le rôle des associations privées dans la vie administrative », in *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 1980, n°3, pp. 123-128.

leurs activités[983].

Délaissant le terrain du droit pour celui des représentations, Jacques Chevallier identifie cependant, entre le public et le privé, un mouvement d' « autonomisation de l'espace associatif »[984]. Selon lui en effet, « l'effacement progressif du schéma d'opposition dichotomique public/privé laisse le champ libre à de nouvelles représentations. Rabattu jusqu'alors, soit vers le privé, soit vers le public, le fait associatif tend à être érigé en fait social autonome : il y aurait entre le public et le privé un "tiers secteur", échappant tout à la fois à la logique du "pouvoir" et à celle du "profit", et dont le développement permettrait de modifier les règles du jeu social. »[985].

La promotion de la gestion participative visant la prise en charge du développement local par les populations dans un intérêt partagé, le rôle joué par ces associations maliennes emporte-t-il alors un pareil mouvement d'autonomisation ou interroge-t-il la séparation entre public et privé de manière propre ?

Pour Jacques Chevallier, l'autonomisation de l'espace associatif résulte de la reconnaissance de l'intérêt collectif[986]. Cet intérêt se distingue à la fois de l'intérêt général, en ce que la « surface d'emprise sociale [des associations], leur zone d'intervention, est circonscrite, localisée, à un objet précis, et à un public déterminé ; elles ne peuvent, dès lors, prétendre concurrencer l'Etat, qui a pour champ d'intervention la société toute entière et veille à son développement d'ensemble »[987], tout comme de l'intérêt privé.

---

[983] Voir notamment à ce propos les observations sous Conseil d'Etat, Assemblée, 13 mai 1938, Caisse Primaire « Aide et Protection », in LONG, Marceau ; WEIL, Prosper ; BRAIBANT, Guy (et *al.*), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 18ème éd, Dalloz, Paris 2011, pp. 320-327.
[984] CHEVALLIER, Jacques, « L'association entre public et privé », in *Revue du Droit Public*, 1981, n°4, T. XCVII, p. 899.
[985] *Idem*, p. 900.
[986] *Ibidem*, p. 901.
[987] *Ibidem*, p. 901.

Quid alors de l'intérêt défendu par une association communautaire ? Au regard des textes en vigueur, la zone d'intervention de ces associations concerne, plus largement qu'un objet précis, un secteur entier de l'action publique, dont la compétence a relevé de l'Etat avant d'être transférée aux communes par l'article 14 du code des collectivités territoriales[988]. Exactement, leur champ d'action concerne un domaine particulier sur un secteur territorial donné, une « aire », dont un certain nombre d'habitants doit adhérer à l'association communautaire afin qu'elle puisse prendre en charge le service considéré. Bien plus, pour pouvoir bénéficier de ce service qui ne pourra être assuré dans les petites communes que par ces associations, les administrés d'une aire de base devront obligatoirement adhérer à l'association. Au final, l'intervention de ces associations s'opère dans le ressort territorial d'un village pour les secteurs de l'hydraulique ainsi que de l'éducation et du village principal ou dans celui résultant du regroupement de plusieurs villages dans le secteur de la santé en milieu rural, et dans le ressort territorial d'un quartier en milieu urbain[989].

Par conséquent, l'intérêt défendu par les associations locales maliennes considérées semble dépasser un intérêt collectif, au profit, en considération de l'objet poursuivi et du public concerné, d'un intérêt moins circonscrit que nous qualifierons de communautaire. A ce stade, nous pouvons alors conclure que les textes érigent, entre les sphères publique et privée, un espace communautaire, indispensable à leur mise en relation.

Cependant, la pratique rend compte, non de l'émergence de cet espace, mais de la défense d'intérêts privés par les membres des associations communautaires, qui viennent finalement concurrencer les communes par leur action, plutôt que de s'inscrire dans un partenariat avec

---

[988] Article 14 de la loi n°95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales relatif aux attributions du conseil communal.

[989] Selon l'article 60 loi n°95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales : « Le village est la communauté de base en milieu rural sédentaire. La fraction est la communauté de base en milieu nomade. Le quartier est la communauté de base en milieu urbain. ». Soulignons ici que les analyses proposées ne peuvent pas être étendues aux milieux nomades dans lesquels la construction des infrastructures relève par essence de problématiques particulières.

elles. Cette situation résulte, de manière concomitante, à la fois du caractère idéologique de l'existence d'un intérêt communautaire et de la mise en œuvre d'une politique de recouvrement des coûts dans un contexte de pauvreté.

En effet, la notion de « communauté », consacrée initialement par les bailleurs de fonds selon leurs intérêts propres et représentant, dans les textes, le regroupement minimum d'habitants sur un territoire donné pouvant prétendre à la présence d'un service de proximité, ne trouve pas naturellement son pendant sur le terrain. La « communauté » ainsi considérée, en tant qu'entité solidaire capable d'exprimer un intérêt partagé à l'échelle du village ou du quartier apparaît au regard des recherches anthropologiques plus comme une construction de l'esprit par le haut que comme une réalité sociale au niveau local.

Dans une étude menée sur les dynamiques villageoises au Mali, Jérôme Coll conclut en ce sens que : « le village est toujours appréhendé comme l'entité politique minimale qu'il soit aux côtés ou "englobé" dans un système plus vaste. […] Cependant, si l'on peut prétendre traiter, par le biais des assemblées villageoises, avec "le" village communauté de base, on s'aperçoit qu'il est beaucoup plus difficile d'avoir comme interlocuteur "le" village en tant qu'unité sociale. De nombreuses recherches en sciences sociales africanistes ont montré que le village n'était pas cet ensemble solidaire dont l'évolution n'est soumise qu'aux seules fluctuations de l'environnement. Certes des solidarités existent et les événements extérieurs ont leur poids de déterminations dans la vie villageoise mais ceux-ci ne prennent corps qu'au travers des différents enjeux locaux. Ces derniers s'articulent autour d'intérêts divergents portant par exemple sur l'accès et le maintien aux positions de pouvoir, l'accès ou l'appropriation individuelle et collective de ressources matérielles. Sur l'échiquier villageois, des *modus vivendi* s'installent et se mettent en place les arènes politiques qui président à la destinée du village. »[990].

---

[990] COLL, Jérôme, « Des Dynamiques Villageoises au Service d'une "Démocratie Décentralisée". Le Cas de Mali-Sud », *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1997, n°14, p. 8. Voir aussi à ce sujet : JONCKERS, Danielle, « Le mythe d'une tradition communautaire villageoise dans la région de Mali-Sud », in JACOB, Jean-Pierre ;

Au niveau de la gestion des services de proximité, cette situation se traduit par la captation des associations communautaires par un nombre limité d'initiés. L'exercice des fonctions essentielles au niveau local est ainsi préempté soit collectivement par une ou plusieurs famille(s) particulièrement influente(s), soit individuellement par certains administrés qui s'emploient à devenir indispensables au fonctionnement du village, du quartier ou/et de la commune. A ces deux procédés, parfois entremêlés, s'ajoute de plus l'influence des délégués du village dans les différentes désignations. Aussi, comme le met en lumière la Cellule d'Appui à la Décentralisation/Déconcentration de l'Education, « le jeu démocratique est[-il] faussé au sein de certaines communautés par la présence d'individus ou de familles qui monopolisent la scène politique locale »[991]. Dans cette logique par exemple, au sein de la commune rurale dans laquelle nous avons effectué une enquête de terrain, le président du comité de gestion scolaire de Sido est ainsi l'ancien premier adjoint au maire, le réparateur régional des pompes hydrauliques et le trésorier du comité de gestion de la foire.

Cette « sur-représentation » de certains habitants dans les instances communautaires trouve plusieurs explications. La première est évidemment le manque de personnes compétentes au niveau local. De ce fait, les habitants jouissant d'une certaine réputation tant à un niveau social qu'intellectuel sont autant sollicités par la population qu'ils sollicitent eux-mêmes l'exercice de fonctions à responsabilité. Les conseillers du centre de conseil communal expliquent en ce sens que sont membres des comités de gestion, « des gens qui se montrent beaucoup et qui sont plus dynamiques. Ils font généralement leurs preuves dans toutes les associations. Ce sont des gens qui ont un niveau intellectuel acceptable là-bas, ils maîtrisent le minimum, ils savent lire et écrire. Et ils sont dynamiques, ils font partie de

---

LAVIGNE DELVILLE, Philippe (éds), *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, 1994, A.P.A.D.-Karthala-IUED, Karthala, coll. "Hommes et Sociétés", Paris, pp. 121-134.

[991] Cellule d'Appui à la Décentralisation/Déconcentration de l'Education, *Bilan au niveau national de la gestion de l'école en mode décentralisé*, Bamako septembre 2005, p. 12.

tout »[992].

L'exposé des motivations personnelles à devenir membre d'associations ou de comités traduit alors un altruisme certain. Aussi, l'un des membres de l'Asaco justifie-t-il sa démarche par ces termes : « cela s'explique partant de ma compétence et de mon intégrité. Je suis disponible aussi. Car même si je ne trouve pas grand-chose là-dedans, c'est ma commune, c'est mon centre de santé donc je dois m'impliquer dans son fonctionnement et dans le bien-être de ma population »[993]. L'un des membres du comité de gestion scolaire expose quant à lui ainsi ses motivations personnelles : « pour l'amour de la commune. J'aime le beau. C'est un peu difficile mais que faire? Car dans un milieu où on est le seul intellectuel, on nous utilise dans tous les coins »[994].

Malgré ces motivations de leurs membres, les associations communautaires ne se caractérisent pas moins par une « sur-représentation » de certains villageois particulièrement influents qui devront décider au nom de la « communauté » sur la base de leur volontarisme et de leur niveau intellectuel[995], dans un contexte de fonctionnement opaque de ces associations[996] et, surtout, de marginalisation de certaines « couches sociales »[997] dans les

---

[992] Entretien avec Namara Keita ; Mamadou Bassidi Traoré ; Fatimata Samaké Demé, conseillers du centre de conseil communal de Bougouni, 3 mai 2007.

[993] Entretien avec Yablé Traoré, conseiller municipal et commissaire aux comptes de l'Asaco de Sido, 2 mai 2007.

[994] Entretien avec Nouhoum Doumbia, président du comité de gestion scolaire (C.G.S.), réparateur régional des pompes, trésorier du comité de gestion de la foire, 2 mai 2007.

[995] L'implication des villageois dans les associations communautaires dépend essentiellement de leur maîtrise de la langue française, afin de pouvoir dialoguer avec les partenaires extérieurs, voire même de la lecture et de l'écriture puisqu'il leur est demandé de rédiger des procès-verbaux et de signer des conventions de partenariat.

[996] Peu de procès-verbaux de réunions de comités de gestion sont par exemple consultables à la mairie de Sido et, même quand ils existent, ils ne peuvent pas être consultés par les administrés illettrés. En dehors du fait que ces procès-verbaux peuvent ne pas être établis à la suite d'une réunion, rien n'assure non plus qu'elles se tiennent. Lors de sa première réunion le 2 janvier 2005, le comité de gestion scolaire de Sido interprète ainsi ses obligations : « les textes prévoient une réunion par mois mais il n'est pas dit qu'il faut le respecter. Si ce n'est pas nécessaire, on n'est pas obligé de tenir une réunion chaque mois. Je pense que c'est possible.». Nous pouvons alors nous demander si la proximité des membres des comités de gestion avec les administrés suffit à l'information suffisante de tous.

villages. Dans ces conditions, l'expression d'un intérêt communautaire apparaît donc purement idéologique.

Cette analyse est confirmée par les différents entretiens réalisés dans la commune rurale de Sido auprès des membres des comités de gestion, en ce qu'ils nous éclairent sur d'autres justifications à une grande implication dans la vie du village (ou du quartier) et donc de la commune. Cette étude de terrain rend en effet compte de leur implication dans les associations en raison d'intérêts privés, plutôt que communautaires, même si, rappelons-le encore, les administrés ne pourraient pas accéder aux services de base sans leur action.

La première de ces justifications est relative à la légitimation sociale qui découle de cette implication. Ainsi, un membre d'un comité de gestion nous souligne qu'« en Afrique, tu vas à l'école pour toute ta communauté, surtout en milieu rural. On vient te solliciter pour tout mais tu as une reconnaissance sociale en retour. »[998]. La seconde concerne infailliblement l'apport matériel et financier qui peut en être retiré. Le fait de participer aux instances de gestion locale va en effet permettre à certains habitants de participer à diverses formations et réunions organisées par les pouvoirs publics, pour lesquelles ils toucheront des *per diem*.

---

[997] D'après l'expression de Bréhima Béridogo, qui interroge l'impact de la décentralisation en terme de démocratisation à l'échelle du village. Il questionne ainsi en ces termes : « le village va-t-il enfreindre l'ordre social traditionnel en faisant table rase des critères d'âge, de sexe et de caste, en jouant le jeu des urnes, de la démocratie et en accordant à chaque homme une voix, en permettant ainsi à la voix du cadet d'être différente et en même temps égale à celle de l'aîné » et répond que « pour l'instant ce n'est pas cette tendance qui se dégage ». Dix ans après la formulation de ce constat, les enquêtes menées dans la commune rurale de Sido ne nous permettent toujours pas de l'infirmer, au sens où ni aucun jeune, ni aucun allochtone, ni aucune femme n'étaient membres des comités de gestion que nous avons pu répertorier (les liens d'appartenance à des castes n'ayant pas pu être appréhendés pendant ce séjour en zone rurale). Si nous ne pouvons donc pas affirmer qu'aucun membre d'une « couche sociale marginalisée » n'est membre d'un comité de gestion, nous pouvons légitimement supposer qu'ils sont très largement minoritaires. Voir à ce propos : BERIDOGO, Bréhima, « Processus de Décentralisation au Mali et Couches Sociales Marginalisées », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1997, n°14, 11 p., not. pp. 6-7. Voir aussi sur cette thématique : BAYART, Jean-François, GESCHIERE, Peter ; NYAMNJOH, Francis, « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », in *Critique Internationale*, 2001, n 10, pp. 176-194 et GOLOGO, Yaya, *La problématique de l'Etat fonctionnel en Afrique : le cas expérimental du Mali*, thèse de doctorat en droit public, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, mai 2009, pp. 171-173.

[998] Entretien avec Yablé Traoré, conseiller municipal et commissaire aux comptes de l'A.S.A.C.O. de Sido, 2 mai 2007.

Ainsi, comme l'exposent les responsables de ces formations : « les motivations pour faire partie d'un comité de gestion sont à la fois personnelles et d'ordre financier, dans l'objectif de se faire la poche, alors que l'expérience a montré le contraire, ce n'était pas possible sauf s'il y avait une mauvaise gestion. Ca permet aussi d'être une personne importante dans la commune et d'exercer un leadership. Mais le plus c'est ça : chaque fois que c'est possible, ils prennent. C'est une opportunité d'avoir quelque chose, des formations, des voyages. Ils se disent que s'ils en font partie, ils seront les premiers à en bénéficier »[999].

Par ailleurs, une captation financière importante peut s'opérer du fait de la tenue d'une caisse ou de l'ouverture d'un compte. Comme le mettent en lumière Jean-Pierre Olivier de Sardan et Abdoua Elhadji Dagobi[1000], il est possible de retrouver à ce niveau des pratiques de détournement de fonds ou bien encore, et plus fréquemment, une confusion entre des logiques privées et publiques. Dans cette dernière hypothèse, les sommes accumulées pourront alors être mobilisées afin d'appuyer ponctuellement l'un des villageois pour une difficulté d'ordre social. Il faut ici souligner que dans cette situation, l'utilisation à des fins privatives des fonds, sera à la fois comprise par les populations et même encouragée[1001].

Néanmoins, ces pratiques mettent bien en exergue une utilisation privative des fonds

---

[999] Entretien avec Namara Keita ; Mamadou Bassidi Traoré ; Fatimata Samaké Demé, conseillers du centre de conseil communal de Bougouni.

[1000] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre ; ELHADJI DAGOBI, Abdoua, « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », in *Politique africaine*, 2000, n°80, pp. 153-168.

[1001] Au cours d'une discussion lors du retour de la visite du maire de la commune de Sido dans un village, le vice-président du conseil de cercle de Bougouni aussi présent nous explique la confusion qui existe relativement à la caisse de la communauté et les revenus privés : « si un villageois a un problème d'ordre social (comme un enfant malade par exemple), il va aller voir le trésorier pour lui demander de payer l'ordonnance en promettant de rembourser. Mais il ne le fait pas ou alors très partiellement. Quand il y a un besoin pressant d'argent (pour une réparation par exemple), l'argent n'est plus là. Mais la population comprend ce genre de chose et elle a vu qu'il y avait un problème social » ; propos tenus le 21 avril 2007. La même attitude prévaut par ailleurs au niveau de la commune. Dans le procès-verbal de la tenue de la session ordinaire sur les comptes de gestion et administratif 2002-2003 de la commune de Sido du 28 novembre 2002, est ainsi mentionné : « Voici plusieurs mois que le maire a fait un accident de circulation et pour faute d'argent, il n'a pas pu aller se traiter. Je voudrais vous demander qu'on vote un montant pour lui permettre d'aller se traiter. La question a été très bien accueillie et un montant de cent mille (100 000) Francs C.F.A. a été accepté ».

communautaires. En ce sens, Jean-Pierre Olivier de Sardan et Abdoua Elhadji Dagobi concluent à propos de l'hydraulique villageoise, « qu'à la notion de "bien public" n'est associée aucune notion claire correspondante de ce que devrait être une "gestion publique", et que règnent une grande incertitude et un grand flou sur ce que peut signifier "gérer un bien public" »[1002]. Ainsi, pour ces socio-anthropologues, « le nouveau modèle de "gestion communautaire" imposé par les projets pour diverses raisons, autant "politiques" [...] que techniques, est ainsi, d'un côté, source de frictions et d'accusations, en introduisant un espace de soupçons, et, de l'autre côté, objet de "détournement" ou d'"appropriation", sous forme d'une semi-privatisation. Le comité de gestion relativement conforme au modèle peut exister. Mais c'est une exception. »[1003].

Dans la pratique, les intérêts privés priment donc, que ce soient ceux des gestionnaires des services de proximité, ou exceptionnellement ceux d'un villageois en difficulté. A titre d'illustration, la Cellule d'Appui à la Décentralisation/Déconcentration de l'Education relève en ce sens que « l'arrivée de financements pour les comités de gestion scolaire vient souvent réveiller [les] intérêts [de leurs membres], ce qui fait que le développement de l'école passe en second lieu »[1004]. Ce constat met alors bien en exergue que c'est la logique de recouvrement des coûts, par la recherche de financements constants qu'elle impose, qui incite les villageois à faire primer leurs intérêts privés sur un éventuel intérêt communautaire.

Outre l'implication humaine des populations recherchée par le biais de la gestion participative, c'est aussi, en effet, leur implication financière qui est attendue. La participation aux comités de gestion des services de proximité, chargés de la collecte des contributions des adhérents, ouvre donc par définition l'accès à une manne pécuniaire

---

[1002] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre ; ELHADJI DAGOBI, Abdoua, « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », in *Politique africaine*, 2000, n°80, p. 167.
[1003] *Idem*, p. 167.
[1004] Cellule d'Appui à la Décentralisation/Déconcentration de l'Education, *Bilan au niveau national de la gestion de l'école en mode décentralisé*, Bamako septembre 2005, p. 12.

susceptible de réveiller des intérêts particuliers en vue d'un enrichissement inespéré. Ces logiques d'action se confondent d'autant plus que la situation de pauvreté des populations et de manque de moyens des communes favorisent les interventions financières de partenaires extérieurs.

Ainsi, au niveau local, les projets développés dans le cadre des coopérations décentralisées et, surtout, par des organisations non gouvernementales (O.N.G.), représentant un véritable « secteur privé de remplacement »[1005] à cette échelle, constituent des opportunités d'enrichissement supplémentaires, et bien plus conséquentes, pour les villageois actifs. Certains s'affirment même comme de véritables « courtiers locaux du développement »[1006], dont le statut d'indispensables intermédiaires entre les villageois à la recherche de fonds et les partenaires extérieurs à la recherche de projets conforte encore leur positionnement dans l'arène locale[1007].

Certes, dans la majorité des projets menés dans ce cadre, une composante « formation » est programmée dans le but de favoriser l'apprentissage des principes de gestion communautaire. Pour autant, seul un faible nombre de villageois bénéficie directement de cet apprentissage, ce qui, associé aux principes de décaissement des fonds des partenaires extérieurs, n'est pas de nature à favoriser, par ce biais non plus, l'émergence d'un intérêt communautaire que les associations veilleraient à défendre même après la fin du projet. En

---

[1005] LECLERC-OLIVE, Michèle, « Mondialisations et décentralisations : complémentarités ou alternative ? Éléments de réflexion pour une enquête au niveau local », in OSMONT, Annik, GOLDBLUM, Charles (dir.), Villes et citadins dans la mondialisation, Karthala, Paris 2003, p. 172.

[1006] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala/A.P.A.D., Paris 1995, p. 160.

[1007] Etudiant les conventions locales au Mali, Moussa Djiré et Abdel Kader Dicko constatent en ce sens que « la mobilisation ou la captation de ressources extérieures par les courtiers du développement au profit de groupes ou collectivités, au nom desquels ils entendent agir et pour lesquels ils se positionnent comme mandataires, ne peut se réduire aux motivations affichées, qui relèvent de diverses rhétoriques du bien public, de l'intérêt collectif, du dévouement aux autres, du militantisme développementaliste... Il s'agit aussi de pouvoir ou d'influence, si ce n'est d'intérêts plus matériels. Les courtiers tentent donc, au-delà des idéologies qu'ils revendiquent, de renforcer leur position dans l'arène locale (et parfois l'arène nationale). », in DJIRE, Moussa ; DICKO, Abdel Kader, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Karthala, Paris 2007, p. 155.

dehors de toute considération relative à la qualité des projets, l'intervention des partenaires extérieurs au niveau local ouvre, dans les faits, de nouvelles possibilités pour certains villageois de captation de fonds et de positionnement sur la scène locale. En conséquence, la satisfaction d'intérêts privés risque donc d'être encore plus recherchée.

Bien plus, l'action des organisations non gouvernementales va aussi introduire une concurrence entre les associations communautaires et les communes, entraînant au final une certaine privatisation de l'espace public local. En effet, dans un contexte de décentralisation naissant, les communes disposent de peu de moyens, en termes de personnels comme de ressources financières, et ne peuvent donc pas subventionner les équipements de tous les villages ou quartiers, ni assurer un suivi et un contrôle suffisants de l'ensemble des partenariats mis en place avec les associations communautaires. De plus, les maires, nouvellement élus, favorisent généralement plutôt les investissements en faveur du chef-lieu de la commune[1008], ainsi qu'à destination des villages dans lesquels ils trouvent des alliés politiques[1009], qu'un développement égalitaire de l'ensemble des villages.

D'après les textes effectivement, l'essentiel des financements doit être assuré par les administrés, qui peuvent être appuyés par des partenaires extérieurs. Les communes n'apportant que des subventions au financement des services de proximité, leur importance est facilement minimisée par les autorités locales. Aussi, la responsabilisation des

---

[1008] Dans l'objectif de doter le village principal des infrastructures nécessaires à son développement et à son rayonnement. On ne saurait cependant occulter les manœuvres frauduleuses à cette échelle, la mauvaise qualité des infrastructures étant vivement dénoncée par les autorités centrales. Le rapport du MATCL rappelle ainsi que « selon les conclusions du rapport de contrôle externe, pour les 2/3 des ouvrages environ, les études techniques ont été insuffisantes et ces ouvrages présentent des défauts de construction et ne sont pas de surcroît entretenus. Le contrôle et le suivi des réalisations ont été jugés insuffisants pour plus de 80% des ouvrages réalisés. Le rapport qualité/prix est inférieur à la moyenne pour environ la moitié et un ouvrage sur 7 est non utilisé et/ou non fonctionnel. ». SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES COLLECTIVITES LOCALES, *Etude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali. Rapport final*, Bamako 2011, p. 48.

[1009] La nature de ces investissements dépend nécessairement de la personnalité du maire et nous ne saurions tirer des conclusions générales de l'étude d'un cas particulier mais pour la commune rurale de Sido, la critique du désintérêt de la commune envers certains villages pour des raisons politiques a été vivement exprimée lors de nos entretiens individuels.

populations au développement a-t-elle pour conséquence de faciliter simultanément la déresponsabilisation des autorités communales[1010].

Dès lors, afin d'accéder aux services de base, les villageois ne bénéficiant pas d'un soutien suffisant de la part des communes se tournent donc nécessairement vers les organisations non gouvernementales, dont la volonté est d'appuyer les capacités de la société civile, plutôt que de s'inscrire dans une collaboration avec les autorités publiques[1011].

Les O.N.G. s'affirment de ce fait comme les partenaires privilégiés des associations communautaires. Elles imposent ainsi auprès d'elles leurs propres règles de fonctionnement et influent, dans le même temps, sur la construction de l'arène politique locale. Or, la méfiance des O.N.G. envers les autorités communales, couplée à la promotion de la gestion communautaire des services de proximité, jouent en faveur de l'effacement des autorités publiques locales au profit des associations soutenues par les partenaires extérieurs. En ce sens, Sylvy Jaglin et Anne Bousquet écrivent ainsi que cette méfiance « contribue [d'abord] à un ″évidement″ du pouvoir local, dépossédé de ses capacités d'apprentissage, donc d'une partie des compétences cognitives et instrumentales nécessaires pour formuler des choix cohérents et ″ouverts″ en matière de création et gestion des services publics locaux. Ensuite, elle entretient le mythe d'une gouvernance locale dépolitisée [...], privant ainsi les autorités locales de l'espace et du débat publics nécessaires à la maturation et la légitimation des choix. Enfin, elle favorise une accumulation des savoirs du côté des O.N.G. plutôt que des

---

[1010] Ainsi que l'illustrent par exemple les discussions entre les autorités communales et les habitants du village de Diekabougou du 19 avril 2007. L'un des problèmes majeurs rencontrés dans ce village est que les enseignants n'ont pas été payés cette année. La raison en est que les villageois n'ont pas les financements nécessaires à cause de difficultés dans la récolte du coton. La secrétaire générale commente qu' « il y a les villages qui travaillent eux-mêmes et ceux où il y a des problèmes ». Le maire poursuit : « il y a dix ans, on vous a dit de tout gérer et si vous l'aviez fait, aujourd'hui il n'y aurait pas de problème ».

[1011] Sylvy Jaglin et Anne Bousquet parlent même de « boycott » par les O.N.G. des autorités communales. JAGLIN, Sylvy ; BOUSQUET, Anne, « Conflits d'influence et modèles concurrents : l'essor de la privatisation communautaire dans les services d'eau d'Afrique subsaharienne », Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Université Paris Est, Working Paper, 2007, p. 14. Précisons aussi que même si une convention peut être signée entre l'O.N.G. et la commune, les partenaires extérieurs disposent ensuite d'une grande liberté d'action et fonctionnent par définition selon leurs propres principes et objectifs.

collectivités locales africaines, dès lors captives d'un pouvoir d'expertise hégémonique qui se construit hors d'elles. »[1012].

Pour conclure, la participation des administrés à la gestion de ces services était donc théorisée comme favorisant l'expression d'un intérêt commun dont la défense serait assurée grâce à un partenariat établi avec les autorités communales. Toutefois, si l'action des associations communautaires apparaît indispensable afin de permettre l'accès des populations aux services de proximité, le contexte local favorise en pratique l'expression des intérêts privés des membres des associations, en même temps qu'il efface la présence des autorités publiques auprès des administrés. Ces derniers sont donc confrontés à un nouveau type « d'administration » à leur niveau, dans une logique proche de l'approche dialectique entre Etat et société civile proposée par François Féral[1013], et c'est donc de ce fait aussi une nouvelle combinaison entre public et privé qui s'opère à l'échelle locale.

L'ensemble de ces pratiques exprime en conséquence une créativité certaine dans l'application du droit régissant les relations entre l'administration et les administrés à la suite de leur socialisation. Pour que leurs conséquences puissent être pleinement comprises, leur étude doit alors s'inscrire dans un cadre global.

[1012] *Idem*, p. 14.

[1013] FERAL, François, *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative. L'appareil d'Etat face à la société civile*, L'Harmattan, Paris 2000, 352 p.

Titre 2. L'appropriation du processus de production du droit au cœur de l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés

Certes, une logique d'affichage démocratique prévaut nécessairement lors de l'adoption de règles appelées à régir les relations entre l'administration et les administrés, mais l'exemple du Mali met en exergue que ses dirigeants n'en poursuivent pas moins le but de leur application. En ce sens, à défaut d'élaborer un droit aisément mobilisable dans la pratique en raison du contexte exposé dans la première partie de ces travaux, les autorités programment la production de ses effets dans le temps en veillant à assurer progressivement que les conditions indispensables à son application soient réunies.

C'est donc bien au-delà de la règle de droit produite qu'une créativité certaine peut être identifiée à l'échelle des dirigeants maliens, dans la manière de penser la mise en œuvre de ce droit en fonction de leur conception des relations entre l'administration et les administrés et de leur évolution.

Néanmoins, dans le même temps où l'étude du cas malien met en évidence ce processus, elle en dévoile aussi les limites inhérentes à l'absence de considération des pratiques au quotidien qui travaillent pourtant en retour l'institution et son droit. Si l'idée de créativité apparaît indispensable dans la production du droit régissant les relations entre l'administration et les administrés, elle ne peut donc pas se faire sans lien avec celle dont les protagonistes de ces relations font part.

Ainsi, au-delà du droit étatique tel qu'il est pensé actuellement, l'appropriation malienne stratégique de la production du droit des relations entre l'administration et les administrés par l'intériorisation du temps du droit (chapitre 1) souligne la nécessité, pour que ces relations soient améliorées, de la refondation du processus de production du droit administratif dans un Etat en situation de fragilité (chapitre 2).

Chapitre 1. Une appropriation malienne stratégique de la production du droit des relations entre l'administration et les administrés : l'intériorisation du temps du droit

Quantitativement, l'arsenal juridique malien est riche. Les relations entre l'administration et les administrés ne font pas exception à ce constat, ainsi que nous avons pu l'analyser *supra*. Cependant, ces normes sont aussi décriées pour leur inapplication, au point de s'interroger lors de l'élaboration du Programme de Développement Institutionnel sur l'opportunité de la réécriture complète de certaines[1014].

L'inspiration exogène de ces normes[1015] constitue l'une des explications principales à cette situation. Pourtant, si ce caractère du droit a été identifié par la doctrine africaniste et si les praticiens en ont pleinement conscience, le schéma de la consécration sans application effective de droits et de devoirs à l'égard des administrés et de l'administration reste depuis inchangé, si bien que les partenaires techniques et financiers dénoncent le manque de volontarisme politique comme cause principale de cette situation. N'observant aucun changement au jour le jour dans la pratique administrative, la population partage le même jugement.

Toutefois, quant à savoir pourquoi, malgré la formation des élites maliennes et de la qualité de leur réflexion, les textes que l'on continue d'adopter ne sont pas appliqués, voire pas applicables, il semble que le manque de volontarisme politique soit à dépasser comme

---

[1014] L'assistante technique de la Mission de Développement et de Coopération de la Présidence de la République nous a indiqué à ce propos qu'« il fallait définir s'ils voulaient rester avec cette loi qui n'avait pas encore été mise en œuvre ou l'abroger et commencer quelque chose de différent axé sur la question de l'accès à l'information ; ou encore faire quelque chose entre les deux, c'est à dire démarrer avec l'existant et essayer de voir l'application puis corriger plus tard par la suite. C'est cette voie du milieu qui a été choisie. Ce choix a été bien fait car l'administration est critiquée pour n'avoir rien fait pour mettre en œuvre la loi de 1998 et il aurait été mal vu de la jeter sans n'avoir rien fait. ». Entretien avec Elaine Geyer-Allely, représentante locale du Centre Carter. Mission de développement et de coopération, présidence de la République du Mali, 5 juin 2006.

[1015] Voir *supra*, partie 1.

simple cause explicative. Bien plus que ce manque, c'est en effet plutôt l'intériorisation du « temps du droit », pour reprendre le titre de l'ouvrage de François Ost[1016], qui est manifestée dans la non application, immédiate, soulignons-le, des règles de droit.

Selon François Ost, « le droit affecte directement la temporalisation du temps, tandis que, en retour, le temps détermine la force instituante du droit. Plus précisément encore : le droit temporalise tandis que le temps institue. C'est donc une dialectique profonde et non des rapports superficiels qui se nouent entre le droit et le temps »[1017]. Or, ainsi que l'expose cet auteur, cette dialectique est « une œuvre fragile »[1018] et la « détemporalisation »[1019], « la sortie du temps commun instituant »[1020] identifiée par François Ost sous quatre formes[1021], menace.

Par référence à cette typologie, se profilerait particulièrement au Mali une détemporalisation par « dyschronie »[1022], c'est-à-dire par décoordination des rythmes temporels. En effet, en s'appuyant sur le postulat de Georges Gurvitch de la multiplicité des temps sociaux[1023], différents rythmes coexistent tant au sein de la société malienne, qu'au sein de la communauté internationale.

Cependant au Mali, et malgré cette diversité, plutôt qu'une telle détemporalisation, c'est au contraire la coordination de ces rythmes pluriels qui prévaut grâce à une appropriation stratégique du processus de production du droit. Pour les producteurs du droit en effet, l'effectivité de ces normes importe donc autant que leur efficacité, mais sur une échelle de

---

[1016] OST, François, *Le temps du droit*, éd. Odile Jacob, Paris 1999, 376 p.
[1017] *Idem*, p. 13.
[1018] *Ibidem*, p. 14.
[1019] *Ibidem*, p. 14.
[1020] *Ibidem*, p. 14.
[1021] *Ibidem*, pp. 14-15.
[1022] *Ibidem*, p. 14.
[1023] Voir la présentation de sa théorie dans GURVITCH, Georges, *Déterminismes sociaux et liberté humaine. Vers l'étude sociologique des cheminements de la liberté*, Bibliothèque de sociologie contemporaine, P.U.F., Paris 1955, 301 p.

temps propre, en adéquation avec les besoins du développement. Ces règles de droit ne sont donc pas inappliquées à un instant « *t* », mais sont en voie d'application sur une période de temps à considérer dans son ensemble.

Ainsi que l'expose finalement Albert Brimo analysant l'idée des deux temps du droit et de l'Etat chez Max Weber, « le temps du droit, c'est celui de la rationalisation progressive dans une durée qui lui est propre, d'un temps espace »[1024]. En ce sens alors, la présentation du double décalage temporel enserrant la production de la norme de droit au Mali (section 1), porteur de risques de dyschronie, permettra de percevoir la stratégie de conciliation des temporalités relatives au droit opérée par les autorités maliennes à travers deux modalités de production du droit : le droit projeté et le droit « process » (section 2).

Section 1. Le double décalage temporel enserrant la production de la norme de droit au Mali

Du fait de la logique multi-niveaux présidant à la production de la norme de droit positif au Mali, celle-ci est enserrée à la fois dans un décalage des temporalités de l'action publique (I) et des représentations du temps (II).

I. Le décalage des temporalités de l'action publique

Le premier décalage enserrant la production des normes au Mali est celui des temporalités de l'action publique. Le processus d'institutionnalisation supposant son inscription dans la durée, le développement institutionnel se construit dans la même logique, sur un temps long. Les études nationales prospectives proposées, sur l'échelle d'une

[1024] BRIMO, Albert, « Réflexions sur le temps dans la théorie générale du Droit et de l'Etat », in *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, Université des sciences sociales de Toulouse, Toulouse 1981, pp. 152-153.

génération, dans les pays africains à la fin des années 1990 soulignent bien cette temporalité. L'Etude nationale prospective Mali 2025 par exemple, selon le cadre et le plan d'action pour son « opérationnalisation », « participe au renouveau de la planification » en « pla[çant] la gestion du développement dans une perspective de long terme »[1025].

Au contraire, tant les bailleurs de fonds que les politiques nationaux s'inscrivent pour leurs actions dans une temporalité courte. Ainsi que l'exprime par exemple Dominique Darbon, alors que « la question de la compatibilité des termes et des temporalités des différents partenaires de la réforme pour le développement constitue un enjeu majeur »[1026], « le phasage espéré à terme de la société avec l'appareil de gestion politico-bureaucratique projeté par les réformes se construit sur du long terme (capture du paysannat, production d'une bourgeoisie capitaliste, émancipation des individus…). Or, les réformes techniques sont portées, pour leur part, par des acteurs dont les échéances politiques et financières sont définies au mieux sur du moyen terme (environ 5 ans pour les mandats électifs ou administratifs et souvent moins et bien moins pour les échéances budgétaires et financières). Il n'y a donc aucune possibilité de rencontre de ces temporalités. »[1027].

Que les bailleurs privilégient en effet une approche du développement axée sur les projets ou les programmes, leurs actions sont contraintes par les procédures de décaissement des fonds nécessitant une inscription budgétaire de court terme, rythmée par la signature des conventions de financement, et répondant aux perspectives politiques privilégiées par le siège dans une logique programmatoire simplement pluriannuelle.

[1025] MAGASSA, Mamadou, Cadre et plan d'action pour l'opérationnalisation de l'étude nationale prospective à long terme « Mali 2025 », Programme des Nations Unis pour le Développement (P.N.U.D.) et Etudes nationales de perspectives à long terme (E.N.P.L.T.), Bamako 2001, p. 5.

[1026] DARBON, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », in *Revue Française d'Administration Publique*, 2003, n°105/106, p. 145.

[1027] *Idem*, p. 145.

Dans le ce sens de cette invitation à la célérité des instances nationales afin de cadrer les actions avec les contraintes de leurs partenaires, le gestionnaire de programmes en charge de la Décentralisation et la Réforme de l'Etat pour la délégation de l'Union européenne au Mali nous indiquait, à titre d'illustration, qu'un nouveau plan opérationnel pour le P.D.I. avait été adopté en janvier 2010 car « l'Union européenne avait besoin qu'un document soit adopté pour qu'elle puisse faire un nouveau programme en s'appuyant sur un document signé prouvant la continuité politique » et qu'elle avait ainsi « imposé l'adoption de ce nouveau plan opérationnel » à cette date[1028].

Une double logique interagit alors ici : les modalités disparates de décaissement entre les bailleurs de fonds entrainent une succession d'échéances pécuniaires pour les nationaux et ces derniers doivent prouver constamment leur dynamisme politique afin de continuer à s'assurer leurs soutiens techniques et financiers. La diligence ainsi intimée aux élites maliennes dans la mise en œuvre de l'action publique a pour conséquence d'accélérer l'adoption des mesures juridico-politiques au niveau national. De ce fait, les instances maliennes sont donc partagées entre le temps long nécessaire au développement institutionnel et les temporalités courtes insufflées par les partenaires extérieurs.

Alors que cette question de l'urgence dans la mise en œuvre de l'action publique revient dans de nombreux entretiens accordés par les autorités maliennes, c'est le Ministre de l'Eau et de l'Energie qui a particulièrement manifesté la perception négative de ce décalage des temporalités. Répondant au discours du partenaire technique et financier chef de file du Panel Développement Institutionnel et Décentralisation, signifiant aux autorités nationales le 5 mars 2010 qu' « il s'avère nécessaire pour le maintien de l'appui des partenaires techniques et financiers que des progrès significatifs puissent être réalisés cette année »[1029], le ministre de

---

[1028] Entretien avec Christophe Casas, Gestionnaire de programmes, Décentralisation et Réforme de l'Etat, Délégation de l'Union européenne au Mali, Bamako 2 mars 2010.

[1029] Monsieur Giacomo Durrazzo, responsable de la Délégation de l'Union européenne au Mali, Chef de file des partenaires techniques et financiers, réunion du Panel Développement Institutionnel et Décentralisation, réunion du Panel tenue à Bamako le 5 mars 2010.

l'Eau et de l'Energie leur répliqua en effet : « chaque fois que je vous rencontre, j'ai l'impression qu'il faut accélérer »[1030]. Ce décalage des temporalités de l'action publique est par ailleurs accentué par celui des représentations du temps.

II. Le décalage dans les représentations du temps

Comme le met en évidence Jacques Commaille : « rien ne se prête mieux que le temps à cet exercice propre aux sciences sociales de mise en perspective *sociale* de ce qui se donne à voir comme doté de naturalité. […] Comme l'écrivent Emile Durkheim et Marcel Mauss : "Des idées aussi abstraites que celles de temps et d'espace sont, à chaque moment de leur histoire, en rapport étroit avec l'organisation sociale correspondante". C'est bien pourquoi la sociologie va compléter l'idée de temps par celle de "temps sociaux" et d'une "multiplicité des temps sociaux". »[1031]. Dans cette perspective, les représentations du temps occidentale et africaine diffèrent largement.

Un jugement de la non application du droit en termes d'immobilisme, de retard, voire de régression, traduit alors, en ce sens, une vision située du temps, celle de la représentation occidentale. Celle-ci s'inscrit dans une conception linéaire, procédant du christianisme[1032] et affirmée par les Lumières puis par l'accélération des progrès techniques à partir du XIXème siècle[1033]. Le temps progresse alors ici sur une droite ligne, avec identification d'un temps

---

[1030] Monsieur le Ministre Mamadou Igor Diarra, Ministre de l'Energie et de l'Eau, réunion du Panel Développement Institutionnel et Décentralisation tenue à Bamako le 5 mars 2010.

[1031] COMMAILLE, Jacques, « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », in OST, François ; VAN HOECKE, Mark (dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, Bruylant, Bruxelles 1998, pp. 317-318.

[1032] Malongi F.Y.M. Musambi écrit à ce propos : « cet intérêt pour la dimension future du temps procède, dit-on, du christianisme, qui développe une conception linéaire du temps. Le christianisme, en effet, professe que les évènements se succèdent suivant un cours rectiligne irréversible : création, déchéance, rédemption, jugement dernier, une conception du temps opposé au mythe de l'éternel retour au temps cyclique ». MUSAMBI, Malongi F.Y.M., *Conception du temps et développement intégré*, L'Harmattan, Paris 1996, p. 157.

[1033] Ainsi que le met en évidence François Ost : « l'histoire de l'Occident chrétien sera celle de la laïcisation de cette temporalité. Mais cette sécularisation n'entamera pas, fondamentalement, la nature du temps historique qui reste linéaire, finalisé et orienté, porteur d'un projet de sens qui doit s'accomplir dans

passé, présent et futur. De ce fait, ainsi que le souligne Malongi F.Y.M. Musambi, « c'est dans une conception "linéaire" que le futur revêt toute son identité et toute son importance. C'est dire que le concept de temps linéaire recèle celui de temps prospectif ou, si l'on préfère, de temps projectif »[1034].

La représentation africaine du temps n'est quant à elle pas linéaire mais cyclique. Le temps apparaît alors inépuisable et le présent repose avant toute chose sur le passé. John Mbiti écrit à ce propos que « la conséquence la plus significative de cette conception du temps, c'est que, selon les notions traditionnelles, le temps est un phénomène interrompu, avec un long *passé*, un *présent* et virtuellement aucun *futur*. Le concept linéaire du temps de la pensée occidentale, avec son passé indéfini, son présent et son futur infini, est étranger à la pensée africaine. Le futur n'existe pratiquement pas parce que les évènements qui s'y rattachent ne se sont pas produits, ne se sont pas réalisés et ne peuvent donc pas constituer le temps »[1035]. Toutefois, contrairement à ce que peut ensuite affirmer cet auteur[1036], cette représentation du temps n'empêche pas pour autant l'idée de progrès. L'histoire ne pouvant pas en effet se répéter, la reproduction du passé n'est nullement visée et le cycle du temps prend dans la conception africaine la forme d'une spirale pour reprendre l'image proposée par Alexis Kagame[1037].

---

l'avenir. […] C'est au cours du XVIIIè siècle, siècle des Lumières, et plus encore au cours du XIXè siècle de l'histoire, que ces postulats ont été le plus clairement exprimés. Ils tiennent tout entiers dans la liaison du progrès et de l'histoire : l'avenir constitue un progrès par rapport au présent ; il opère comme temps valorisé. » OST, François, « Les multiples temps du droit », in ASSOCIATION FRANCAISE DE PHILOSOPHIE DU DROIT, *Le droit et le futur*, Actes du 3ème colloque de l'Association française de philosophie du droit, Université Paris II, 4-5 novembre 1983, P.U.F., Paris 1985, p. 121.

[1034] MUSAMBI, Malongi F.Y.M., *Conception du temps et développement intégré*, L'Harmattan, Paris 1996, p. 159.

[1035] MBITI, John., *Religions et philosophie africaines*, Editions Clé, Yaoundé 1972, p. 26.

[1036] Selon lui : « il n'y a pas place dans la perception traditionnelle de l'histoire pour la notion d'espérance messianique ou de destruction finale du monde. Les Africains n'ont pas "foi dans le progrès", cette idée que le développement des activités et des réalisations humaines se fait selon une courbe ascensionnelle. » *Idem*, p. 33.

[1037] « Ainsi l'irréversibilité du temps sert en quelque sorte l'axe central autour duquel tournent les cycles, à l'instar d'une *spirale*, donnant l'impression d'un cycle ouvert ». KAGAME, Alexis, « Aperception empirique du temps et conception de l'histoire dans la pensée bantu », in LARRE, Claude ; PANIKKAR, Raimundo ; KAGAME, Alexis (et *al.*) *Les cultures et le temps*, Payot/Presses de l'Unesco, Paris 1975, p. 125.

Le décalage dans la représentation du temps entre conceptions occidentale et africaine, soit entre bailleurs de fonds et pays récipiendaires, vient donc accroître le décalage dans les temporalités de l'action publique. En plus de la divergence pragmatique entre les acteurs du développement en termes d'échéances et de programmation, vient même s'ajouter une compréhension différente de ces termes, issue des représentations du temps. Comme le met en évidence Luaba Lumu Ntumba « d'un tel brouillage [du rapport hiérarchique des unités de temps] naissent facilement des décalages, des malentendus, des discordances, voire des heurts et des chocs, sinon des paralysies, lorsque se tissent des relations de coopération entre sociétés qui s'inscrivent différemment dans la temporalité, dans lesquelles prédominent des temps psychologiques et sociaux différents. Lorsqu'on parle temps et programmation, l'entendement n'est pas souvent le même chez les partenaires, le sens de l'urgence n'est pas perçu de la même façon par tous »[1038]. Puisque «le grand problème pour des civilisations c'est de mettre en contact leurs temporalités »[1039], Jacques-Jean Austruy formule en conséquence de tout cela le constat sévère qu'« une grande partie de l'aide aux pays dits sous-développés est perdue parce que leur temporalité n'est pas la nôtre »[1040]. Le décalage dans les représentations du temps constitue de ce fait un facteur à considérer en tant que tel afin d'expliquer l'inefficacité de l'aide au développement.

Cette divergence dans la perception du temps se retrouve aussi entre les nationaux en fonction de leur formation et de leur culture professionnelle. Un haut fonctionnaire, par son inscription dans « le temps mondial »[1041], pourra ainsi jongler entre ces deux représentations et les attentes en découlant en fonction des situations et des stratégies mises en œuvre. C'est alors cette inscription des producteurs nationaux du droit au carrefour des mondes africain et occidental qui initie la conciliation des temporalités.

[1038] NTUMBA, Luaba Lumu, « La perception africaine du temps et son impact sur la coopération internationale », in DIAGNE, Souleymane Bachir ; KIMMERLE, Heinz (éd.), *Temps et développement dans la pensée de l'Afrique subsaharienne*, Etudes de philosophie interculturelle, vol. 8, Radopi Amsterdam 1997, p. 317.

[1039] AUSTRUY, Jacques-Jean, « Temps et développement » in ASSOCIATION FRANCAISE DE PHILOSOPHIE DU DROIT, *Le droit et le futur*, Actes du 3ème colloque de l'Association française de philosophie du droit, Université Paris II, 4-5 novembre 1983, P.U.F., Paris 1985, pp. 113-114.

[1040] *Idem*, pp. 113-114.

[1041] LAIDI, Zaki, *Le temps mondial*, Complexe, Bruxelles 1997, 313 p.

En effet, si la non application du droit tant dénoncée caractérisait, plutôt qu'une conséquence involontaire et négative de ces décalages des différentes temporalités traduite en termes d'incapacité à faire appliquer le droit et d'immobilisme politique, une véritable stratégie de production du droit ?

La production, avec célérité, de normes qui ne seraient pas mises en œuvre immédiatement pourrait ne pas représenter qu'un moyen de prouver son dynamisme réformateur sans se préoccuper de l'appropriation des règles de droit, mais pourrait alors permettre de fixer des objectifs sur un temps long obéissant au temps du développement institutionnel, tout en satisfaisant sur le court terme les exigences des partenaires techniques et financiers. La construction théorique du cadre de l'Etat de droit par l'adoption de mesures juridiques et politiques en ce sens, pourrait alors permettre de mobiliser de nouveaux fonds afin de favoriser l'effectivité du droit dans la pratique.

Plutôt que de s'arrêter à une critique occidentale du manque d'efficience du droit au Mali inhérente à ce double décalage des temporalités dans l'action publique et dans les représentations, ces décalages pourraient avoir été intégrés par les élites nationales lors de l'adoption des règles de droit. Cela manifesterait ainsi l'intériorisation du temps du droit par une tentative de conciliation des temporalités traduite à la fois dans le moment de l'adoption des différents textes normatifs et sur le fond du droit. Ces décalages temporels, s'ils influent *in fine* sur la perception de l'efficacité du droit, doivent donc aussi être considérés en tant que tels, c'est à dire comme déterminant le processus de production du droit au Mali

Section 2. La double stratégie normative des autorités maliennes : le droit projeté et le droit « process »

L'analyse des normes étatiques régissant les relations entre l'administration et les administrés permet alors de percevoir cette intériorisation du temps du droit à travers le recours à deux procédés juridiques particuliers au Mali : le droit projeté et le droit « process ». Dans une démarche progressive, c'est seulement après avoir établi le bien fondé de cette caractérisation (I), que la dimension stratégique d'appropriation du processus de production du droit par ce biais sera mise en évidence (II).

I. Le droit des relations entre l'administration et les administrés, un droit projeté et un droit « process »

L'inscription simultanée dans des perspectives théorique et empirique permettra de caractériser le droit régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali à la fois comme un droit projeté (A) et comme un droit « process » (B).

A. Un droit projeté

Mobilisé notamment par le Centre d'étude d'Afrique Noire (C.E.A.N.), l'adjectif « projeté » permet de qualifier en Afrique à la fois les Etats, les administrations, les sociétés, mais aussi les ordres politique et juridique. Ainsi que le définit Dominique Darbon, à propos particulièrement des administrations, « le terme 'projeté' est […] utilisé dans le double sens de projection pour signifier le transfert idéologique, méthodologique et instrumental qui les fondent sur le registre de l'extranéité et de projet pour souligner qu'elles continuent à se construire par anticipation de la réalisation des conditions sociales susceptibles de les

produire, dans une logique développementaliste classique »[1042]. Plus largement, c'est donc la double logique de projection et de projet qui s'inscrit sous le qualificatif « projeté » et qui permet ainsi de proposer par analogie une définition pour le concept de droit projeté.

Cette figure du droit projeté permet alors de compléter à un niveau purement sémantique celle de « droit projet »[1043] proposée par Gérard Conac pour caractériser le droit dans les pays africains francophones aux lendemains des indépendances. L'adjonction du qualificatif « projeté » au droit permet en effet de bien rendre compte du double processus de projection et de projet. S'il n'est pas mis en relief par la terminologie de « droit projet », ce double processus est cependant finalement décrit par Gérard Conac dans son analyse des processus de production du droit peu après les indépendances. En effet, cet auteur a recours à cette expression pour caractériser le droit produit en l'application de « politiques législatives anticipatrices »[1044] mises en œuvre par les élites africaines après les indépendances. Selon Gérard Conac alors, « comme les révolutionnaires français, les élites nationalistes qui contrôlaient le pouvoir législatif espéraient pouvoir transformer la société par la loi. Emportés par cette grande ambition, la plupart des législateurs n'ont donc pas hésité à anticiper sur l'évolution des mœurs. Ce qu'on légiférait était le plus souvent *un droit projet* »[1045]. L'anticipation ayant pour objectif « la réception des droits modernes »[1046], soit « occidentaux »[1047], par supplantation des « droits autochtones »[1048] dans un environnement de concurrence des droits, la volonté de projection, comme de projet, animait donc aussi les producteurs du droit aux lendemains des indépendances.

[1042] DARBON, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », in *Revue Française d'Administration Publique*, 2003, n°105/106, p. 135.
[1043] CONAC, Gérard, « La modernisation des droits en Afrique : du droit de l'Etat à l'Etat de droit », in LE ROY, Etienne ; LE ROY, Jacqueline, *Un passeur entre les mondes. Le livre des anthropologues du Droit disciples et amis du Recteur Michel Alliot*, Publications de la Sorbonne, Paris 2000, p. 282.
[1044] *Idem*, p. 282.
[1045] *Ibidem*, p. 282.
[1046] *Ibidem*,p. 282.
[1047] *Ibidem*, p. 282.
[1048] *Ibidem*, p. 282.

Soulignons pour conclure sur l'approche sémantique, qu'en Occident aussi, le législateur connait évidemment cette inscription dans le futur, comme l'a notamment mis en évidence Gerhart Husserl[1049]. Plus précisément, parmi les six temporalités juridiques identifiées par la suite par François Ost, le temps des lois est en Occident celui prométhéen, c'est-àdire répondant « au souci non de refléter et de canaliser des états de choses existants ou des rapports établis, mais de transformer ces situations et ces rapports en vue d'un projet de société déterminé »[1050]. Cependant, et malgré la multiplication dans ce cadre des actes juridiques de nature nouvelle permettant d'assurer la maîtrise du temps futur[1051], les objectifs poursuivis par le droit projeté, par les logiques de projection et de projet qu'il sous-tend, sont à distinguer des outils juridiques créés, quant à eux, dans le but d'introduire des caractères d'aléatoire et de provisoire dans le droit occidental[1052].

En s'appuyant sur la définition proposée par Dominique Darbon et au regard des développements des sections précédentes, le droit des relations entre l'administration et les administrés au Mali doit bien être qualifié de droit projeté. En effet, l'analyse des règles régissant ces relations, aboutissant à la conclusion de l'absence de dépassement de leurs caractères exogènes démontre à la fois les logiques de projection et de projet qui animent leur production.

[1049] Voir notamment HUSSERL, Gerhart, *Recht und Zeit*, Klostermann, Frankfurt-Am-Main 1955, 225 p.
[1050] OST, François, « Temporalité juridique », in ARNAUD, André-Jean, *Dictionnaire de théorie et de sociologie du droit*, 2ème éd., L.G.D.J, Paris 1993, p. 608.
[1051] Voir notamment à ce propos SFEZ, Lucien, *L'administration prospective*, Armand Colin, Paris 1970, 431 p.
[1052] Nous pouvons nous référer en ce sens à l'analyse produite par François Ost selon laquelle : « à partir du moment où le droit ne se contente plus d'arbitrer les rapports sociaux, mais se veut agent du changement social, il cesse de se référer à un intérêt général conçu en termes statiques ; c'est désormais en fonction d'objectifs dynamiques, voire prospectifs, qu'il se détermine. Dans ces conditions, la stabilité et la rigidité de la règle de droit classique constituent des obstacles à surmonter ; la loi adoptera plutôt une forme souple et adaptative ; elle s'appellera plan, loi-cadre, loi d'habilitation, loi d'orientation. » et « Ici encore, il convient de garder la mesure : le droit prospectif n'a pas encore étouffé la loi, tout comme celle-ci n'a jamais réussi à refouler le droit spontané. L'analyse se borne à repérer des strates normatives dont la superposition, à l'instar des couches géologiques, est fonction "d'ères" déterminées : il y aurait le temps de la coutume, paisible et continu, le temps de la règle, maitrisé et modérément évolutif, le temps du programme enfin, radicalement provisoire ». OST, François, « Les multiples temps du droit », in ASSOCIATION FRANCAISE DE PHILOSOPHIE DU DROIT, *Le droit et le futur*, Actes du 3ème colloque de l'Association française de philosophie du droit, Université Paris II, 4-5 novembre 1983, P.U.F., Paris 1985, pp. 152-153.

Une logique de projection du droit peut être caractérisée en premier lieu. Ainsi que nous l'avons démontré, le droit administratif est enserré au Mali entre le conditionnement de sa production par la colonisation française et les conditionnalités véhiculées par les partenaires techniques et financiers. Bien plus, le droit régissant particulièrement les relations entre l'administration et les administrés, s'il traduit l'expression d'une volonté nationale, ne peut être identifié comme un droit nationalisé. Le processus de transfert sur le registre de l'extranéité, définissant la projection pour Dominique Darbon, se retrouve donc dans ce processus de transfert de ces règles par référence à celles occidentales et notamment françaises.

Une logique de projet peut être identifiée en second lieu, qui découle logiquement de celle de projection. Le transfert de droits occidentaux relativement aux relations entre l'administration et les administrés engendre la proclamation de droits par anticipation et vise la modernisation de l'Etat et de la société par le droit. La production du droit par projection entraîne alors son extraversion, « c'est-à-dire en réponse à des demandes sociales, et des sollicitations externes exclusives de l'essentiel des demandes sociales internes »[1053].

Il s'ensuit une logique de projet dans la production du droit des relations entre l'administration et les administrés qui se manifeste notamment dans le P.D.I. et ses P.O. par des activités de formation et de publicité à l'égard des citoyens. Le Plan Opérationnel 2005–2007 prévoit ainsi comme résultat que « tous les acteurs publics et les citoyens connaissent et comprennent leurs rôles respectifs ainsi que leurs droits et obligations »[1054]. Pour ce faire, les activités consisteront en la « réalisation d'une campagne d'information et de sensibilisation sur les missions et les rôles respectifs des institutions ainsi que sur les droits et

---

[1053] DARBON, Dominique, « "Un royaume divisé contre lui-même…". La régulation défaillante de la production du droit dans les Etats d'Afrique noire », in DARBON, Dominique ; DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean (dir.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris 1997, p. 109.

[1054] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2005-2007*, Bamako 2004, p. 49.

les obligations des citoyens »[1055] et, plus particulièrement, en celle d'une « campagne d'information et de sensibilisation sur le dispositif juridique et réglementaire régissant les relations de l'administration avec les usagers »[1056]. Par l'élaboration de ces activités, c'est bien la compréhension et l'adhésion aux droits proclamés en faveur des administrés qui sont recherchées. *A contrario*, puisque l'« opérationnalisation » de la réforme administrative suppose pour les usagers, en 2005, la compréhension et l'adhésion aux droits qui leur ont été octroyés en 1998, cela signifie que leur assimilation n'est pas aisée. Cette situation, couplée aux activités de formation proposées pour y parvenir, reflète alors la détermination des producteurs du droit à convaincre les usagers du bien fondé de ces règles exogènes, traduisant ainsi la logique de projet les animant. Afin de mettre en œuvre le droit projeté, la détermination des objectifs à atteindre se double de celle des moyens, caractérisée dans le concept de droit « process ».

B. Un droit « process »

Le recours au concept de droit « process » permet de qualifier un droit dont l'application s'opère par paliers, à la suite de la mobilisation progressive et planifiée des moyens matériels et humains nécessaires à la bonne application des textes. Dans ce cadre, la mise en œuvre du droit suppose ainsi un processus continu, la production des textes devant être complétée par l'adoption de plans ou de stratégies permettant leur « opérationnalisation ».

Par sa nature même, le droit projeté engendre la conception concomitante de process afin qu'il puisse être appliqué. En effet, tant les logiques de projection que de projet prescrivent uniquement la détermination, en droit, d'objectifs pour un futur qui ne peut être déterminé que de manière aléatoire. La réalisation de ces objectifs dépendra donc des moyens mobilisés selon un processus qui, lui, peut être quantifié en temps.

[1055] *Idem*, p. 49.
[1056] *Ibidem*, p. 50.

Aux prescriptions du droit à long terme, propres du droit projeté, droit déclaratoire, s'adjoignent des process à court terme permettant de tendre vers ces objectifs. Le droit projeté est ainsi mis en œuvre partiellement, par paliers successifs, afin de tendre vers l'idéal, irréalisable, de son application globale. Gérard Conac avait déjà identifié un tel phénomène dans l'application progressive du droit dans les situations de concurrence entre les droits traditionnels et le droit moderne. Pour cet auteur en effet, le « volontarisme [des juristes africains de formation française] les conduisait moins à jalonner qu'à anticiper. Mais ils étaient suffisamment réalistes pour accepter un certain relativisme dans l'application des nouvelles règles. Conscients que les normes nouvelles ne reflétaient pas encore les données sociologiques, ils n'entendaient pas brusquer la réception des droits modernes. Ils laissaient en quelque sorte au temps le soin de faire naître un courant qui irriguerait les terres desséchées par l'extinction des droits traditionnels. »[1057]. En dehors même de cette concurrence des droits, la même situation semble prévaloir aujourd'hui, à la différence près que cette fois-ci, l'appropriation des normes de droit est aussi guidée par ses producteurs et non plus seulement laissée au travail du temps, ainsi que l'analyse du droit des relations entre l'administration et les administrés le met en lumière.

L'un des premiers indices de la mise en œuvre progressive du droit au Mali peut être relevé dans les délais d'adoption des différents textes sur un sujet identique quant au fond du droit. Ainsi, l'un des rapports sur la loi n°94-006/AN-RM portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs précise bien, par exemple, que le but des législateurs par le vote des lois de 1994 relatives à la justice administrative est de « rendre opérationnelle la structure juridictionnelle créée en 1988 »[1058]. Cette clairvoyance dans l'application échelonnée du droit se retrouve aussi expressément lors de l'adoption de la loi

---

[1057] CONAC, Gérard, « La modernisation des droits en Afrique : du droit de l'Etat à l'Etat de droit », in LE ROY, Etienne ; LE ROY, Jacqueline (textes réunis et présentés par), *Un passeur entre les mondes : le livre des anthropologues du droit, disciples et amis du recteur Michel Alliot*, Série Afrique, Publications de la Sorbonne, Paris 2000,p. 282.

[1058] BERTHE, Ibrahim (rapporteur), Rapport sur le dépôt 95/15 et 95/16 portant modification de la loi 94/06 sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs et statut des membres des Juridictions administratives remplaçant la loi 94/07 portant statut des juges administratifs, Commission lois de l'Assemblée nationale, Bamako s.d., p. 1.

n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics, qui prévoit dans ses dispositions transitoires et finales que « la présente loi entre en vigueur six mois après sa date de publication »[1059]. Ce délai est justifié par les commissions de l'Assemblée nationale par le fait que, « selon les experts, des incidences budgétaires existent effectivement (photocopie, aménagement de salle d'attente, formation d'archivistes) »[1060], qu'il permettra dans ce cadre de « gérer certaines inquiétudes »[1061] et que « la mise en œuvre d'une telle loi exige des délais souples au départ, pouvant favoriser l'installation progressive de nouveaux comportements »[1062]. Cette loi du 19 janvier 1998 ne sera en outre complétée par son décret d'application que six ans plus tard[1063]. Certes, la lenteur de l'adoption de ce décret permettant d'assurer la mise en œuvre de la loi n°98-012 peut constituer un argument critique manifestant le manque de volontarisme et la difficulté des autorités à dépasser les blocages inhérents aux craintes des fonctionnaires maliens à propos de ce texte, mais elle peut aussi être interprétée comme la volonté des autorités d'assurer la mise en œuvre progressive des droits et devoirs ainsi nouvellement consacrés.

Si ce temps de latence n'était pas forcément originellement envisagé au regard des projets de décrets rédigés par l'exécutif, la programmation de l'application de la loi n°98-012 est néanmoins bien échelonnée à partir de cette année 2003 et de l'adoption du Programme de Développement Institutionnel. En effet, l'adoption du décret corrobore l'entrée en vigueur d'un programme développementaliste prévoyant une composante entièrement dédiée aux relations entre l'administration et les administrés. Dans sa composante 6 relative à « la communication et les relations avec les usagers », le P.D.I. prévoit, comme action, l'élaboration, « par chaque ministère [d']un programme triennal pour améliorer l'accès des services publics aux usagers notamment à travers un plan de mise en œuvre de la loi 98-012

[1059] Article 23 de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.
[1060] KONATE, Ladhi (rapp.), *Avis*, Commission des travaux publics, de l'habitat et des transports de l'Assemblée nationale, Bamako novembre 1997, p. 1.
[1061] *Idem*, p. 1.
[1062] TRAORE, Modibo (rapp.), *Rapport n°3*, Commission travail, emploi, promotion des femmes, jeunesse et sports de l'Assemblée nationale, Bamako novembre 1997, p. 4.
[1063] Décret n°03-580/P-RM du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.

du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'Administration et les usagers des services publics »[1064]. De surcroît, dans le Plan Opérationnel pour 2005-2007, comme pour celui prévu pour 2010-2013, l'objectif global formulé à propos de cette composante 6 ne fait que reprendre, un à un, les droits et devoirs reconnus dans la loi n°98-012 et prescrit de ce fait au final qu'afin de pouvoir « replacer l'usager au centre l'action publique »[1065], il faudra veiller à l'application progressive de cette loi.

En conséquence, l'application des normes relatives aux relations entre l'administration et les administrés a bien été intégrée dans une démarche-programme, essentiellement par le biais du processus de développement institutionnel. Dans ce cadre, l'exemple le plus saisissant d'une stratégie élaborée afin d'assurer l'application de ce droit est constitué par la Stratégie d'Accès à l'Information au Sein de l'Administration (S.A.I.S.A.).

D'après les documents préparatoires en effet, « la S.A.I.S.A. marque la volonté politique du Gouvernement du Mali de rendre effective l'application de la loi 98-012 régissant les relations entre l'Administration et les Usagers des Services Publics du 19 janvier 1998 ainsi que le Décret d'Application 03-580 du 30 décembre 2003 »[1066]. Pour ce faire, le but affiché est alors, par cette stratégie, « de combiner une avancée pratique significative à travers la mise en œuvre de la loi 98-012 avec un processus décliné en différentes étapes pour élaborer un

---

[1064] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de Développement Institutionnel*, Bamako juillet 2003, p. 23.

[1065] « L'objectif global de cette composante consiste à replacer l'usager au centre de l'action publique en : Garantissant l'accès égal et général des citoyens aux services publics ; Obligeant l'administration à motiver ses décisions défavorables ; Garantissant aux citoyens l'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif (rapports, études, instructions, etc.) et non couverts par le secret ; Organisant la publication régulière et la notification des actes administratifs ; Mettant en place dans chaque administration exerçant une mission de service public un bureau d'accueil et d'orientation des usagers ; Proposant des voies de recours des usagers qui contestent une action ou une décision administrative. » COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2005-2007*, Bamako 2004, p. 48 et MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2010-2013*, Bamako décembre 2009, p. 81.

[1066] INNOVATION CONCEPTION CONSEILS, Plan d'accompagnement organisationnel des structures pilotes pour la mise en œuvre de la Stratégie d'Accès à l'Information au Sein de l'Administration, Bamako 2005, p. 4.

cadre juridique et culturel approfondi »[1067]. La S.A.I.S.A. constitue l'action phare mise en œuvre dans le cadre de la composante 6 du P.D.I. A ce titre, le Commissariat au Développement Institutionnel a été identifié comme la structure de tutelle dans l'élaboration et le suivi de la stratégie et est appuyé dans cette mission par la Mission de Développement et de Coopération (M.D.C.), unité de la Présidence elle-même soutenue dans l'analyse technique par le Centre Carter entre 2004 et 2006[1068] pour le lancement de la S.A.I.S.A..

Dans sa conception, cette stratégie est conçue comme une démarche progressive et manifeste ainsi le caractère de droit « process » des normes régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali. En ce sens particulièrement, la S.A.I.S.A. s'appuie dans sa conception sur une phase pilote. Dans le but d'identifier les obstacles à la mise en œuvre des normes afin de pouvoir, *in fine*, compléter ces textes, cette stratégie est en effet mobilisée dans le cadre de six structures pilotes[1069] uniquement et détermine six piliers principaux[1070] sur lesquels doivent être focalisés les moyens. Pour son « opérationnalisation », des Conventions de collaboration sont signées entre le C.D.I. et

---

[1067] MISSION DE DEVELOPPEMENT ET DE COOPERATION, Réunion de restitution du rapport des consultants sur l'accès à l'information au Mali, Bamako 2004, p. 6.

[1068] Ainsi que nous l'a exposé la représentante locale du Centre Carter, Elaine Geyer-Allely, « le Centre travaille sur la base d'une demande d'appui au travail du gouvernement. Sa durée est de trois ans : de janvier 2004 à décembre 2006. Ses missions s'exercent sur des thèmes identifiés comme prioritaires par le président de la République ». Entretien avec Elaine Geyer-Allely, Mission de développement et de coopération, présidence de la République du Mali, Bamako, 5 juin 2006.

[1069] Les structures pilotes choisies sont : la Direction Générale des Douanes ; la Direction Générale des Impôts ; la Mairie de la Commune III de Bamako ; la Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence ; le Cercle de Kati ; la Direction Nationale de la Fonction Publique. Sur les critères de sélection de ces structures, Elaine Geyer-Allely nous rapportait que « six structures ont été identifiées à la fin de l'année 2005 suite à un processus de consultation d'une trentaine d'organisations de la société civile et sur la base des rapports du médiateur, en fonction des structures les plus citées dans les plaintes. Cinq structures ont ainsi été sélectionnées, auxquelles s'est ajoutée la direction nationale des impôts à la demande du Premier ministre. Concernant les critères d'identification des structures, l'objectif était de choisir des groupes différents dans les types d'usagers : fonctionnaires, consommateurs, agents qui travaillent à l'import/export, le niveau décentralisé avec la commune 3, le cercle de Kati mi urbain/mi rural et où s'opère un traitement important de titres fonciers, les impôts constituent une administration centrale qui concerne tous les usagers. Il s'agissait aussi de structures où une volonté a été exprimée par le directeur. Cependant, nous formulons des doutes sur les douanes et cette structure est aujourd'hui en retard. ». Entretien avec Elaine Geyer-Allely, Mission de développement et de coopération, présidence de la République du Mali, Bamako, 5 juin 2006.

[1070] Les six piliers de la S.A.I.S.A. sont : le point d'entrée ; la gestion des dossiers ; la campagne de communication ; la formation ; l'engagement de la société civile ; la coordination, le suivi et l'évaluation.

chacune de ces structures, prévoyant notamment les procédures de suivi et d'évaluation de la stratégie. La démarche expérimentale initiée dans le cadre de la S.A.I.S.A. a ainsi pour but d'assurer la progressivité de l'application du droit des relations entre l'administration et les administrés, qui prend à ce titre la forme d'un droit « process ».

Cette volonté s'illustre particulièrement bien dans la définition des objectifs de la S.A.I.S.A. puisque, dans sa conception, « la stratégie est bâtie autour de l'idée centrale d'appuyer et de noter les progrès dans un nombre limité de structures techniques (les structures pilotes) qui constitueront le socle d'un plus grand accès à l'information. Les expériences au niveau des structures pilotes aideront à promouvoir une plus large application du régime actuel à travers l'administration malienne et créeront une plate-forme pour le développement d'un régime plus complet d'accès à l'information à long terme. Ainsi, un objectif secondaire de la Stratégie est de fournir au gouvernement, et spécifiquement au Commissariat au Développement Institutionnel, une opportunité de tirer les enseignements en ce qui concerne : les relectures possibles de la loi 98-012 en vue d'élaborer une législation moderne d'accès à l'information ; les relectures possibles du décret d'application 03-580 ; l'augmentation du nombre de structures pilotes pour vulgariser la S.A.I.S.A. ; le partage des expériences cumulées afin de promouvoir une application plus large et régulière de la loi 98–012 et du décret 03-580 ; une méthodologie de suivi évaluation et d'implication des usagers dans ce processus. »[1071]. Le droit des relations entre l'administration et les administrés est donc bien un droit original dans sa production, à la fois droit projeté et droit « process ». Il traduit ainsi de ce fait une véritable stratégie normative malienne.

[1071] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, La Stratégie d'Accès à l'Information au Sein de l'Administration (S.A.I.S.A.), Bamako 2006, pp. 6-7.

II. Droit projeté et droit « process », une stratégie normative d'appropriation de la production du droit

S'interrogeant sur les risques de dyschronie, François Ost se demande finalement « quelle forme pourrait prendre, dans ce contexte, une tentative de retemporalisation ? Il s'agirait de rappeler tout d'abord une prérogative généralement négligée : le droit au temps – on veut dire le droit à *son* temps, le droit à *son* rythme. »[1072]. Or, l'exemple malien nous indique que cette « retemporalisation » dans le domaine juridique se décline aussi bien dans le sens du droit à son temps que de son propre temps du droit. Par le biais de la production d'un droit projeté et d'un droit « process », le Mali semble en effet avoir trouvé son propre rythme, au carrefour des différentes temporalités, et l'avoir décliné dans l'univers normatif.

En ce sens, le droit projeté traduit en premier lieu une logique de long terme nécessaire au développement institutionnel et satisfait dans le même temps le processus de standardisation du droit incité par les conditionnalités des bailleurs de fonds occidentaux dans une conception linéaire, et donc progressiste, du temps. Ce droit projeté, par les idées de projet et de projection qu'il sous-tend, porte aussi intrinsèquement des objectifs utopiques et est à ce titre décrié par les bailleurs de fond au titre d'un droit inefficient.

Pour sa part, le droit « process » s'inscrit en second lieu dans une logique de court terme et permet donc de prouver une mobilisation politique constante, tout en asseyant la souveraineté de l'Etat dans la production du droit, et de laisser aux partenaires techniques et financiers le champ d'action souhaité pour l'élaboration de leurs programmes et donc de décaissement des fonds. Les démarches de long terme sont ainsi couplées à des actions répondant à l'urgence du moment et engageant dans le même temps l'appropriation sectorielle des règles de droit.

[1072] OST, François, *Le temps du droit*, éd. Odile Jacob, Paris 1999, p. 31.

Ce processus d'appropriation progressive du droit guidé par ses propres producteurs au Mali par le biais du droit « process » doit alors être rapproché des travaux de Jacques Commaille à un niveau théorique. Dans son article sur « la régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », cet auteur rappelle en effet que « dans un travail précédent, nous avions suggéré une approche de l'économie juridique moins en terme séquentiel ou binaire qu'en terme de *continuum* : par exemple, à la vision d'un moment où la loi est édictée et celle d'une longue phase où elle est appliquée devait à notre avis se substituer la vision d'un processus continu où le moment de formulation de la loi est indissociable de ce long processus où elle va faire l'objet d'appropriation multiples, successives, contradictoires pour, finalement, faire de la production de la loi non pas une décision ponctuelle mais un processus continu. A une vision pyramidale avec des séquences hiérarchisées se substitue ainsi une vision circulaire où l'économie du juridique s'établit sur le mode d'un *continuum.* »[1073]. Dans le même sens, le droit « process » malien pourrait ainsi aussi contribuer à replacer pour partie la production des normes dans la représentation africaine du temps. Par le droit « process », le passé et le présent interagiraient en effet alors selon la représentation en spirale du temps, ce qui permettrait *in fine* de tendre vers un futur lointain représenté par le droit projeté.

Cette vision du rapport particulier du droit au temps ici intériorisé permet alors de dépasser le jugement négatif formulé par Malongi Musambi à propos du lien entre développement et représentation africaine du temps. Est en effet signifié dans son ouvrage le constat selon lequel : « une telle vision du temps et de l'histoire constitue un obstacle au développement d'une société. Dans la mesure où ils intériorisent cette idée que le cours de l'histoire est, à quelques différences près, répétition du même ou réalisation du projet d'un autre, les sujets d'une société, ou tout au moins ses acteurs et élites, perpétuent un système de paradigmes et d'archétypes qui maintient leur société dans un état de stagnation, de sous

---

[1073] COMMAILLE, Jacques, « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », in OST, François ; VAN HOECKE, Mark (dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, Bruylant, Bruxelles 1998, p. 324. Voir aussi sur ce sujet : COMMAILLE, Jacques ; MARMIER-CHAMPENOIS, Marie-Pierre, « Sociologie de la création de la norme : l'exemple de changements législatifs intervenus en droit de la famille », in *La création du droit. Aspects sociaux*, éd. du CNRS, Paris 1981, pp. 135-205.

développement et de dépendance. »[1074]. Au contraire, l'identification en droit malien de la combinaison d'un droit projeté et d'un droit « process » met bien en lumière l'adéquation entre la prospective de long terme et l'exécution de court terme permettant de sortir de ce schéma déterministe par l'adaptation progressive et continue des normes de droit en fonction des ressources et stratégies privilégiées de manière volontariste.

Dans ce sens, le Secrétaire Général du Ministère de la justice nous a de surcroît déclaré à propos de ces objectifs difficilement réalisables dans la pratique et pourtant théorisés en l'état par les normes maliennes que : « nous sommes dans un Etat organisé, on propose donc des textes » car « il faut bien que quelqu'un pose des textes pour que ça donne un point de départ »[1075]. Cette notion de « point de départ », corroborée par la production d'un droit « process » afin de tendre vers ces objectifs, reflète alors plus la volonté d'une politique des petits pas dans la concrétisation des droits, que l'échec de leur consécration. C'est alors une véritable stratégie normative qui semble prônée, pour extrapoler la pensée de Jean Carbonnier. De surcroît, d'après cet auteur même, « l'art législatif […] a pris conscience de ses propres limites. Il a appris à traiter comme naturels les phénomènes d'inapplication, totale ou partielle, et à les intégrer à ses calculs »[1076]. L'art malien des producteurs du droit consiste alors à concilier des objectifs de termes différents et ainsi d'opérer une certaine « retemporalisation » dans un univers polychronique.

Cette stratégie donne logiquement en conséquence naissance à un « droit nouveau », dans une logique similaire à celle identifiée par Michel Alliot. Selon la thèse développée par cet auteur en effet, « un nouveau visage de la loi africaine se dessine progressivement au travers de certaines législations et des pratiques. On pressent à quelques indices que la loi de l'Etat n'est plus, comme dans la théorie occidentale, le fondement immédiat du Droit et qu'au système occidental du droit étatique applicable à tous et contraignant dès sa promulgation,

---

[1074] MUSAMBI, Malongi F.Y.M., *Conception du temps et développement intégré*, L'Harmattan, Paris 1996, p. 166.
[1075] Monsieur le Secrétaire Général du Ministère de la Justice, Badou Traoré, Séminaire de formation du C.E.R.D.H.A.P., Bamako, 24 février 2010.
[1076] CARBONNIER, Jean, *Essais sur les lois*, 2ème éd., Répertoire du notariat Defrénois, Paris 1995, p.277.

on préfère progressivement le droit de l'Etat dans le rôle d'un idéal vers lequel on est seulement invité à évoluer et limiter ses efforts uniformisant en reconnaissant et même en organisant le droit propre à chaque communauté locale. »[1077]. De ce fait, « le Droit s'affirme ainsi comme une œuvre progressive. Les lois les plus importantes en Afrique ressemblent moins aux règles européennes d'application immédiate qu'à des plans de développement juridique. Elles fixent les objectifs à atteindre, elles en arrêtent les voies et les moyens. »[1078]. Cette stratégie normative permet donc une appropriation complète du processus de la production des règles de droit. Toutefois, si cette appropriation est nécessaire au développement institutionnel du Mali, elle engendre aussi intrinsèquement une stratégie de captation de la production du droit par les élites.

Le droit public, et particulièrement le droit des relations entre l'administration et les administrés, en tant que droit technique, constitue un droit prédisposé à faire l'objet d'une appropriation temporelle dans son processus de production. En effet, entre sa liaison à l'Etat moderne, les définitions propres au droit administratif, la détermination particulière du champ d'application, l'élaboration des règles de motivation, d'accès et de délais notamment, ce droit s'inscrit dans un projet politique de modernisation de l'administration et doit, à ce titre, être projeté.

Or, l'élaboration d'un droit projeté, autant que celle d'un droit « process » permettant d'en assurer l'application progressive, supposent la détermination préalable des objectifs par les autorités, ainsi que la prévision des voies et moyens permettant de guider leur appropriation. Sous couvert d'œuvrer en faveur du développement en opérant une nécessaire conciliation des temporalités, les élites opèrent donc une capture de la production du droit, au détriment d'une démarche de gouvernance. Particulièrement, l'exécutif

---

[1077] ALLIOT, Michel, « Un droit nouveau est-il en train de naître en Afrique ? », in CONAC, Gérard (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, Paris 1976, p. 215.
[1078] *Idem*, p. 218.

s'empare de la production de ces deux types de normativité, au détriment d'une concertation avec le peuple, directement comme par le biais de ses représentants.

En Afrique francophone, l'exécutif s'impose depuis les indépendances comme le législateur principal. Les assemblées parlementaires peinent en effet à s'affirmer à cette époque face à un pouvoir exécutif fort[1079] et cet état de fait perdure toujours, à défaut d'un renforcement des capacités de l'organe législatif[1080]. La production du droit des relations entre l'administration et les administrés au Mali n'échappe pas à cette mainmise de l'exécutif sur la production du droit et c'est bien l'exécutif qui est à l'origine tant des normes générales que de celles prescrivant les voies de recours contre les agissements de l'administration, la pauvreté des débats parlementaires n'ayant de surcroît que permis des amendements des projets à la marge et manifesté le désintérêt des parlementaires eu égard à ces questions[1081]. Les élites maliennes, formées au droit francophone, s'emparent ainsi de l'élaboration de ce droit moderne qu'est le droit public, sans que les représentants du peuple ne viennent interroger le projet de société qu'il porte. Bien plus, de par sa technicité, ce droit n'intéresse pas plus les citoyens directement, qui, s'ils ne manquent pas de se soulever contre un projet tel que celui du nouveau Code des personnes et de la famille susceptible de remettre en cause les droits traditionnels[1082], n'expriment collectivement aucun mécontentement à l'encontre d'un projet intéressant le droit public.

Par conséquent, l'exécutif s'affirme comme l'autorité maîtresse de la production du droit des relations entre l'administration et les administrés et mène ainsi à bien son projet de société sans opposition. Plus précisément, c'est bien la stratégie normative malienne

---

[1079] Voir notamment la thèse de Maurice Kamto. KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme en Afrique noire francophone*, Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, p. 280 et s.

[1080] Voir *infra*.

[1081] Voir *infra*.

[1082] Le processus d'élaboration d'un nouveau Code des personnes et de la famille a été enclenché au Mali à la fin des années 1990 mais peine à se concrétiser en raison des oppositions manifestées par le peuple. En ce sens, la nouvelle tentative initiée en 2008 par le gouvernement a donné lieu depuis à de nombreuses manifestations, si bien que le projet promulgué en 2009 a finalement été suspendu *sine die*.

développée autour de la « retemporalisation » qui encourage cette capture de la production du droit, par la nécessaire conciliation du passé, du présent et du futur que seule une élite au carrefour des différentes temporalités est au final capable de réaliser.

Mais cette captation laisse entrevoir les limites de cette stratégie par un risque de rupture avec les attentes et les besoins de la société. Même si une logique de « retemporalisation » apparaît incontournable face aux exigences notamment des bailleurs de fonds, l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés suppose au final une « refondation » du processus de production du droit administratif en raison de la situation de fragilité de l'Etat malien.

Chapitre 2. La « refondation » du processus de production du droit administratif : un prérequis à l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés dans un Etat en situation de fragilité

Fantôme, défaillant, criminel… L'Etat en Afrique se prête à de multiples exercices de qualification, toujours plus symboliques, visant à souligner ses apories. A partir des années 1990, la notion d'Etat fragile incite à une approche plus globale de l'institution étatique. Si cette notion tarde à être opérationnalisée dans l'arène internationale, les attentats du 11 septembre 2001 agissent comme un catalyseur en faveur de l'émergence d'un consensus autour de la menace constituée par ces Etats pour l'Occident et de la nécessité d'œuvrer en conséquence pour leur renforcement[1083]. Néanmoins, du fait de la globalité de cette approche et de son saisissement par l'ensemble des bailleurs de fonds, justifiant par ce biais les principes directeurs de leur action, le « caractère éminemment flou et subjectif »[1084] de cette notion est rapidement critiqué. Consensus international aidant, cette situation oblige alors à une théorisation de cette notion sous l'égide du Comité d'aide au développement (C.A.D.) de l'O.C.D.E., « lieu d'élaboration des principes de coordination des pratiques des bailleurs »[1085], laquelle, par la considération de la satisfaction des populations, mène progressivement à un renversement de la focale de l'Etat vers la société[1086]. Ce changement se traduit consécutivement par un glissement sémantique de la notion d'Etat fragile vers celle d'Etat en situation de fragilité. Les logiques sécuritaires et économiques sous-tendant la notion d'Etat fragile sont ainsi dépassées au profit d'un intérêt porté sur la nature des relations de l'institution étatique avec la société. Ainsi, d'après sa définition, « un Etat en situation de fragilité est un Etat ayant une capacité limitée à gouverner ou à régir sa société et, plus

---

[1083] Sur l'émergence du consensus international autour de la notion d'Etat fragile, voir DAVIRON, Benoît ; GIORDANO, Thierry, « "Etats fragiles" : genèse d'un consensus international », in CHATAIGNER, Jean-Marc ; MAGRO, Hervé (dir.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris 2007, pp. 23-38.

[1084] CHATAIGNER, Jean-Marc ; MAGRO, Hervé, « Introduction », in CHATAIGNER, Jean-Marc ; MAGRO, Hervé (dir.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris 2007, p. 12

[1085] DAVIRON, Benoît ; GIORDANO, Thierry, « "Etats fragiles" : genèse d'un consensus international », in CHATAIGNER, Jean-Marc ; MAGRO, Hervé (dir.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris 2007, p. 24.

[1086] Sur cette évolution, voir l'introduction de BELLINA, Séverine ; DARBON, Dominique ; ERIKSEN, Stein Sundstøl ; SENDING, Ole Jacob, *L'Etat en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, éd. Charles Léopold Mayer, Paris 2010, pp. 13-17.

généralement, à développer avec la société des relations mutuellement constructives et mutuellement renforçantes »[1087]. De ce fait, le renversement de la focale initié par cette notion invite à un renouvellement de la doctrine sur l'Etat en Afrique, considérant l'aspect juridique comme l'un des aspects nécessaires à la réflexion. En effet, dans la construction de la relation entre l'Etat et la société, le droit tient une place fondamentale, en ce que « la fragilité renvoie à un manque de capacité, définie non seulement comme capacité organisationnelle, institutionnelle et financière mais aussi comme capacité à produire ou à favoriser l'existence de normes, règles et règlements communs, reconnus et partagés à la fois par l'Etat et par la population générale »[1088]. C'est alors la légitimité de l'Etat à exercer son autorité, au sens weberien du terme, qui est questionnée.

Dans ce cadre, l'analyse des relations entre l'administration et les administrés confrontant une analyse du droit positif avec celle plus sociologique de l'administration en action, permet tant l'identification des caractères d'une situation de fragilité au Mali, que de contribuer à la construction de cette notion relativement à la problématique particulière du droit administratif.

Assurément, l'intérêt de cette démarche pour la théorie de l'Etat malien n'est pas à ignorer, notamment au regard de la difficulté à catégoriser les différents Etats aidés afin d'adapter les politiques de développement. Néanmoins, la situation de fragilité a été finalement mise en évidence tout au long de nos travaux et, si la pertinence d'une telle qualification pour l'Etat malien doit évidemment être démontrée, elle ne le sera que par incidence, au travers de la problématisation des données récoltées.

[1087] BELLINA, Séverine ; DARBON, Dominique ; ERIKSEN, Stein Sundstøl ; SENDING, Ole Jacob, *L'Etat en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, éd. Charles Léopold Mayer, Paris 2010, p. 16. Rappelons ici que cet ouvrage est la traduction française d'une étude menée par les auteurs pour le réseau international du C.A.D. de l'O.C.D.E. sur les conflits et la fragilité.
[1088] *Idem*, p. 23.

Plus précisément, c'est en ce que la notion d'Etat en situation de fragilité invite à focaliser l'attention sur la nature des relations nouées entre l'institution étatique et la société, que son recours se trouve ici justifié et que la notion sera, à ce titre, mobilisée. Dans cette approche, l'étude du droit administratif de l'Etat malien, en tant qu'étude de cas d'un Etat en situation de fragilité, apparaît alors particulièrement enrichissante d'un point de vue théorique.

Ainsi, l'analyse combinée des relations entre l'administration et les administrés, telles qu'elles sont projetées par le droit positif et telles qu'elles sont vécues par les protagonistes, permet, bien au-delà de l'identification de la situation de fragilité dans laquelle se trouve l'Etat malien, de mettre en perspective certains des caractères que revêt le droit administratif dans une telle situation.

Or, ces caractères apparaissent si singuliers qu'ils invitent à penser de manière nouvelle le processus de production du droit administratif, dans le sens de sa « refondation », pour reprendre le néologisme employé par Etienne le Roy à l'issue de son étude sur l'institution de la justice en Afrique, afin d'exprimer le besoin de « rechercher une novation se situant dans le droit fil des expériences dans lesquelles se reconnaissent les Africains d'aujourd'hui, en récusant tant un enfermement passéiste que tout mimétisme exogène non maîtrisé. Bref dans un "entre deux" offrant les possibilités de l'échange et les potentialités des métissages. »[1089]. Appliquée à la production du droit administratif, la notion de « refondation » invite alors à repenser ce processus sans occulter « l'existant », ce qui fait sens pour les acteurs et qui a été ainsi construit progressivement par eux. A défaut d'une adaptation du droit positif malien au contexte sociétal, l'angle d'approche privilégié attire effectivement l'attention sur les jeux des acteurs, la construction de représentations particulières de l'activité administrative ou encore les stratégies développées dans une perspective de gouvernance multi-niveaux. Les relations entre l'administration et les administrés au Mali ne s'inscrivent ainsi clairement ni dans une logique endogène, ni

---

[1089] LE ROY, Etienne, *Les Africains et l'Institution de la justice. Entre mimétismes et métissages*, Dalloz, Paris 2004, p. 257.

exogène, mais dans un entre-deux propre à la situation d'Etat en situation de fragilité de l'Etat malien.

De ce fait, l'analyse des normes régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali, dans une perspective à la fois juridique et socio-anthropologique permettant de reconsidérer la nature des relations entre l'Etat et la société, laisse entrevoir les fondements d'une telle entreprise. En révélant, en effet, la singularité du droit administratif dans un Etat en situation de fragilité (section 1), elle dévoile, dans le même temps, des orientations pour repenser le processus de production de ce droit en ce sens (section 2).

Section 1. La révélation de la singularité du droit administratif dans un Etat en situation de fragilité

Une analyse non exclusivement juridique des relations entre l'administration et les administrés permet dans un premier temps de mettre en exergue, au-delà d'un simple constat d'ineffectivité du droit positif, comment s'opère une interpénétration de l'Etat et de la société, à l'origine de l'émergence de nouveaux modes de régulation partagés.

Ainsi que nous l'avons observé, l'administré malien ne correspond pas à la figure uniformisante consacrée par le droit et portée par les discours politiques. Il doit donc être considéré dans sa diversité. La densité des relations entretenues avec l'administration dépend en effet du lieu de résidence de l'administré, notamment dans une opposition urbain/rural, ainsi que de son inscription dans la « modernité » dont se réclame l'Etat. Néanmoins, quelle que soit cette densité, une logique de disciplinarisation des administrés

par les services publics, au sens de la thèse développée notamment par Eric Massat[1090], opère au Mali.

En effet, que l'administré se situe, par rapport à l'administration, dans une position d'évitement ou de stratégie, la référence de l'Etat est toujours présent, soit qu'il faille l'écarter, soit qu'il faille le considérer, en ce que les procédures qu'il impose sont perçues comme des passages obligatoires ouvrant l'accès à certaines ressources. Dans la confusion des sphères privée et publique opérée par la privatisation des services publics, la même logique s'applique aux agents comme aux administrés : l'Etat constitue par définition le référentiel d'action considéré par les protagonistes dans l'élaboration de leurs stratégies, mais les soubassements normatifs de l'institution ne sont pas pour autant intériorisés.

En raison de l'historicité de la construction de l'Etat et de son administration au Mali, d'une vision du monde construite sur l'altérité et la complémentarité, du contexte de pauvreté et des contraintes matérielles pesant sur l'administration, des organigrammes administratifs parallèles à ceux officiels se font jour[1091], facilitant l'introduction de normes extérieures à celles administratives, ainsi que l'émergence et la consolidation de normes propres à chaque service. A l'intérieur du cadre global posé par l'Etat, plutôt que l'application du droit positif, c'est alors une négociation autour de la norme applicable qui s'engage entre administré et agent public, soit directement, soit par le biais d'une intermédiation administrative.

Par conséquent, dans un contexte d'Etat en situation de fragilité, si l'Etat pose le cadre global dans lequel vont se mouvoir les protagonistes de la relation administrative, en ouvrant ou fermant certaines options, l'analyse met en évidence qu'il n'exerce pas un

---

[1090] MASSAT, Eric, *Servir et discipliner. Essai sur les relations des usagers aux services publics*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris 2006, 322 p.
[1091] Tant du point de vue des personnes, de leurs fonctions et des hiérarchies.

pouvoir de domination constante et générale lui permettant d'imposer et de contrôler les conduites à l'intérieur de ce cadre. Celles-ci sont le fait d'autres modes de régulation acceptés car négociés. Les « mauvaises pratiques » administratives tant dénoncées dans l'ensemble des discours politiques seraient alors finalement plutôt la conséquence de cette concurrence par des modes de régulation non étatiques résultant de l'interpénétration de l'Etat et de la société dans une situation de fragilité, que la cause de la détérioration des relations entre l'administration et les administrés.

L'émergence de ces régulations parallèles confirme dans un deuxième temps que le droit positif régissant les relations entre l'administration et les administrés est un droit des élites. Comme vu ci-dessus, dans sa définition, la fragilité renvoie à un manque de « capacité à produire ou à favoriser l'existence de normes, règles et règlements communs, reconnus et partagés à la fois par l'Etat et par la population générale ». Exactement, ce manque de capacité doit être imputé aux élites dirigeant l'Etat en situation de fragilité, puisque les agents publics, incarnant l'Etat au jour le jour ne reconnaissent pas la légitimité de l'Etat à guider leur action par son droit.

Dans l'analyse de la relation entre l'Etat et la société dans une telle situation, les « street level bureaucrats » doivent ainsi être considérés comme partie de la société et ne doivent pas être présumés comme gagnés à la cause de l'Etat détenteur du monopole de la violence légitime au seul prétexte qu'ils le servent de par leurs fonctions. Ainsi, ni les administrés, ni les agents publics seuls n'imposeront l'application de la réglementation, mais bien les administrés et les agents publics, d'un accord commun autour d'une légitimité reconnue.

Or, la non application du droit régissant les relations entre l'administration et les administrés, couplée au développement de modes de régulation concurrents, met bien en exergue dans un troisième temps que le caractère de droit des élites emporte l'adoption d'un droit - de simples solutions juridiques pourrait-on écrire -, en dehors de toute considération du processus de légitimation de l'Etat dont ce droit est porteur.

Comme le démontre Jacques Chevallier dans son étude sur les fondements idéologiques du droit administratif français, « le droit administratif est, en France, une pièce maîtresse de la construction étatique : on ne peut analyser correctement le système de représentations qui entoure et protège l'Etat si l'on néglige cette dimension juridique fondamentale et constitutive ; et le fait qu'il soit aussi fortement étayé par le droit donne nécessairement à l'édification étatique une ossature particulière »[1092]. Ainsi, le droit administratif français, duquel s'inspire largement le droit malien, « doit être considéré comme un dispositif stratégique du système de légitimation du pouvoir étatique »[1093], à la fois en sa qualité de droit et de celle de droit porteur d'une idéologie administrative. En ce sens, la construction doctrinale des concepts de « puissance publique », de « service public » et « d'intérêt général » en a fait les fondements d'un véritable « système de représentations »[1094], d'une « constitution imaginaire de l'administration »[1095] pour reprendre la terminologie employée par Jacques Caillosse, légitimant le modèle français. Inévitablement, et l'analyse conforte cette hypothèse d'école, le transfert de cette dimension idéologique du droit administratif français ne peut pas être concomitant à celui de ses principes fondateurs.

Dans une optique plus large, l'analyse du droit positif démontre dans un dernier temps que le droit administratif malien s'inscrit dans le mouvement d'internationalisation du droit se caractérisant, relativement au droit administratif, par l'émergence d'un « droit global de la gouvernance nationale »[1096] ainsi que nous l'avons abordé dans la première partie. Au regard des caractères du droit régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali identifiés, nous pouvons ici conclure que ces principes globaux sont aussi considérés

---

[1092] CHEVALLIER, Jacques, « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in CHEVALLIER, Jacques (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, vol. 2, C.U.R.A.P.P., P.U.F., Paris 1979, p. 3.

[1093] *Idem*, p. 4.

[1094] Voir aussi sur ce sujet CHEVALLIER, Jacques, « Peut-on encore parler d'un "modèle français d'administration" ? », in TITIUN, Patrick (coord.), *La conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, Dalloz, Paris 2011, p. 132.

[1095] CAILLOSSE, Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, coll. les voies du droit, P.U.F., Paris 2008, 421 p.

[1096] AUBY, Jean-Bernard, *La globalisation, le droit et l'Etat*, 2ème éd., L.G.D.J, Paris 2010, p. 93.

par les Etats en situation de fragilité. Certes, compte tenu du mouvement de démocratisation et de la diffusion de ces principes par les institutions financières internationales, rien d'étonnant ne transparaît dans ce constat.

Plus précisément, par rapport à notre problématique, ce dernier caractère n'étant pas le fait de la situation de fragilité dans laquelle se trouve l'Etat, il n'est donc pas singulier à ce titre. Sa singularité est en fait constituée par l'inscription du droit dans la globalisation alors que l'Etat est en situation de fragilité.

En effet, la détermination de ces principes de portée globale a été opérée dans un cadre particulier, où l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés a pu s'appuyer sur le droit en raison de ses représentations dans l'univers occidental[1097], dans lequel Etat et droit sont intimement liés. Il est vrai, puisque « la globalisation vient ici toucher au cœur de l'Etat, au cœur des souverainetés », la spécificité du droit en résultant ne manque pas d'être soulignée par Jean-Bernard Auby selon lequel, « en raison de cet objet particulier, le droit global de la gouvernance nationale est peu constitué de normes obligatoires. Il est en général plus doctrinal que normatif. »[1098]. Cependant, compte tenu de ses conditions d'émergence, il oblige par définition à la mise en place d'un droit par l'Etat et seul ce droit permet d'assurer information, transparence, responsabilité et soumission de l'administration au principe de légalité. Dans un Etat en situation de fragilité comme le Mali, ces principes globaux doivent alors nécessairement être interrogés dans leur « opérationnalisation ». Sans légitimité de l'Etat à exercer son pouvoir de domination par le droit, quel intérêt autre que symbolique et politique présente leur transcription dans le droit positif ? L'inscription du droit administratif malien dans la globalisation, alors que l'Etat est en situation de fragilité, met ainsi en lumière à la fois un paradoxe dans le processus de production du droit et un défi à relever.

[1097] Sur ce point, voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1.
[1098] AUBY, Jean-Bernard, *La globalisation, le droit et l'Etat*, 2ème éd., L.G.D.J, Paris 2010, p. 95.

Tout le paradoxe de l'élaboration d'un droit régissant les relations entre l'administration et les administrés dans un Etat en situation de fragilité se fait ici jour. En effet, l'amélioration de la relation administrative suppose l'atténuation de son caractère autoritaire par l'encadrement de la relation administrative par le droit, dans l'édiction duquel l'Etat détient le monopole. Comme le précise expressément le P.D.I., à travers l'application du droit positif régissant les relations entre l'administration et les administrés, le but est au Mali de « mettre les préoccupations des usagers au cœur de l'action administrative afin de redonner une légitimité à l'Etat et renforcer le processus démocratique »[1099]. Le droit administratif s'affirme en conséquence comme un facteur de légitimation de l'Etat malien, dans le même temps où l'insuffisance de la légitimité de l'Etat, en situation de fragilité, contrevient à l'élaboration de normes communes et partagées par la société. L'Etat malien est donc bien en « quête de légitimité »[1100] et, pour ce faire, l'effectivité du droit administratif constitue donc à la fois un vecteur et un but : cette effectivité légitime l'Etat et l'Etat est légitime car le droit qu'il élabore s'applique effectivement.

Pour résoudre cette équation, le Mali a opté, comme nous l'avons étudié, pour une stratégie privilégiant la production d'un droit projeté et d'un droit « process ». Face aux difficultés de mobilisation du droit induites par son caractère conditionné, une telle stratégie visant à penser les moyens de son application par des efforts de communication et d'« opérationnalisation » matérielle de ses mesures apparaît indispensable. Cependant, sauf à devenir une énième tentative de réforme symbolique de l'Etat sans conséquence sur sa relation avec la société et ne permettant pas, ainsi, son renforcement significatif, notre analyse menée dans le cadre théorique d'un Etat en situation de fragilité met en exergue qu'une telle stratégie ne peut pas occulter une réflexion sur la nature même du droit administratif, et ne doit donc pas s'arrêter aux moyens de sa mise en œuvre.

[1099] COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de Développement Institutionnel*, Bamako juillet 2003, p. 11.

[1100] D'après le titre de l'ouvrage de BELLINA, Séverine ; DARBON, Dominique ; ERIKSEN, Stein Sundstøl ; SENDING, Ole Jacob, *L'Etat en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, éd. Charles Léopold Mayer, Paris 2010, 111 p.

L'inscription dans ce mouvement de globalisation du droit est inéluctable en ce qu'elle est indispensable à la marche démocratique des Etats en développement. Néanmoins, le Mali se présente comme un consommateur par excellence de modèles qu'il transcrit directement dans son droit en raison de logiques de conditionnement et de conditionnalités, alors que, comme l'ensemble des pays en développement, il est resté à l'écart de la détermination de ces principes globaux, marquée d'une historicité propre aux Etats libéraux occidentaux. En effet, Jean-Bernard Auby ne souligne-t-il pas, par exemple, que « tout droit administratif, le nôtre comme les autres, est l'expression d'une certaine vision du pouvoir, de l'Etat, du rapport entre le pouvoir, l'Etat la société »[1101] ? Le droit projeté est ainsi calqué sur un droit portant des représentations particulières et construit dans des interactions singulières entre Etat et société. Or, comment un droit produit par extraversion en référence au droit administratif français et aux droits occidentaux ayant convergé à la suite d'une évolution commune des sociétés peut-il alors concourir à la légitimité du pouvoir de l'Etat qui le produit ?

L'engagement seul du C.D.I. à communiquer autour de ce droit et à permettre son application pratique dans le temps n'emportera pas en conséquence qu'il détermine les comportements administratifs. Seule sa reconnaissance à ce faire par les protagonistes orientera leurs actions. Par conséquent, il se pose aujourd'hui le défi au Mali de s'inscrire dans le mouvement de globalisation du droit de la gouvernance nationale, tout en parvenant à œuvrer simultanément en faveur de la légitimation du pouvoir étatique et donc de son institutionnalisation. La démocratie administrative ne s'impose ainsi pas par le droit. Par contre, la démocratisation administrative se construit grâce au droit.

Pour être relevé, ce défi inédit suppose de sortir des cadres connus afin d'engager une véritable « refondation » du processus de production du droit, dont le cheminement est

---

[1101] AUBY, Jean-Bernard, « Droit administratif et démocratie », in *Droit Administratif*, n°2, 2006, p. 6.

notamment dévoilé par l'attention portée à l'étude du droit régissant les relations entre l'administration et les administrés dans une perspective interdisciplinaire.

Section 2. Le dévoilement d'un droit administratif participant à la sortie de la situation de fragilité de l'Etat malien

Bien au-delà de sa seule révélation, au sens presque photographique du terme, l'étude de la singularité du droit administratif dans un Etat en situation de fragilité éclaire dans le même temps la réflexion en faveur de la « refondation » de son processus de production. Le défi qui se pose en effet aux autorités maliennes n'est pas tant d'adapter le fond du droit positif par rapport à la société, mais bien de repenser la conception même du droit, de manière à prendre toute la mesure des enjeux auxquels il doit répondre dans une situation complexe, du point de vue des échelles d'action considérées comme des stratégies développées.

Comment effectivement, dans ce cadre, penser la production de ce droit afin qu'il agisse sur les représentations des différents acteurs, qu'il oriente les pratiques et détermine les stratégies, qu'il concoure à la légitimation du pouvoir et renforce l'autorité de l'Etat, tout en s'inscrivant dans une logique de globalisation du droit finalement portée tant par les citoyens, que par les autorités politiques et les partenaires extérieurs, mais dans des logiques propres ?

Posant ces questionnements autant qu'elle contribue à y répondre, l'analyse des caractères du droit administratif au Mali en tant qu'Etat en situation de fragilité révèle alors que la « refondation » de son processus de production suppose, à la fois, tant d'encourager la coproduction du droit positif (I) afin que celui-ci ne soit plus coupé de la société à laquelle il s'adresse, que de considérer la situation de coproduction normative (II) inhérente à l'interpénétration de l'Etat et de la société malienne.

I. Encourager la coproduction du droit positif

Afin d'œuvrer dans le sens de la légitimation du pouvoir étatique, sans pour autant déconnecter la production du droit des enjeux globaux dans lesquels ce dernier s'inscrit nécessairement, ni faire table rase du contexte propre à l'Etat en développement, l'instauration d'une double logique dans la production s'avère indispensable : veiller au dialogue à la fois entre les élites dirigeantes et les partenaires techniques et financiers dans le sens de la nécessité de considérer la situation de fragilité dans laquelle se trouve l'Etat, ainsi qu'entre les élites dirigeantes et le peuple malien afin de pouvoir asseoir concrètement la légitimité du pouvoir étatique. Ainsi, dans une logique de coproduction, entendue dans le sens que la production du droit positif ne soit plus captée par des élites dirigeantes poussées en ce sens - et dans un sens - par les partenaires techniques et financiers, la « refondation » du processus de production du droit administratif suppose alors d'interroger le couple formé par ces élites et leurs partenaires extérieurs (A) et de contrebalancer la prédation de ces dernières sur la production du droit (B).

A. Interroger le couple formé par les élites dirigeantes et leurs partenaires extérieurs

Envisager de considérer la légitimation interne du pouvoir étatique comme une préoccupation prépondérante lors de l'édiction du droit administratif, suppose tout d'abord de porter l'intérêt sur la relation développée entre les partenaires techniques et financiers et les élites dirigeantes.

En effet, dans l'élaboration des programmes de réforme de l'Etat, et malgré toute la ferveur des discours politiques en ce sens, la considération de la société ne constitue pas l'unique préoccupation des élites dirigeantes. Puisque l'Etat est bénéficiaire d'aides techniques et financières apportées par l'extérieur, il est aussi redevable envers ses partenaires. Cette situation, caractéristique des Etats en situation de fragilité, a été formalisée à travers la théorie de la « double contrainte », qui « désigne une situation de type

schizophrénique où […] les Etats sont responsables devant deux grands types de mandants : des mandants internes, constitués de leurs citoyens, et des mandants externes, constitués des donateurs et organisations internationales qui demandent à l'Etat d'afficher les attributs extérieurs d'un Etat (libéral) tel qu'ils le définissent »[1102].

Par rapport à la production du droit administratif, cette responsabilité devant les mandants externes complexifie grandement la possibilité d'en refonder son processus en ce qu'elle incite à la promotion d'un certain type d'Etat, ainsi que du droit y afférent. Bien plus, elle conforte aussi les élites dirigeantes à porter un projet pour la société, à la définition duquel cette dernière n'est pas associée. Encouragées en ce sens par les partenaires extérieurs, la responsabilité de l'Etat devant les citoyens est finalement conçue par ces élites, relativement à notre sujet d'étude, comme une responsabilité à moderniser la société par l'inculcation d'un changement de mentalité des protagonistes de la relation administrative. Dans cette hypothèse, la « double contrainte » pesant sur l'Etat bénéficiaire n'emporte pas une simple logique d'imposition d'un cadre normatif par l'extérieur, elle se traduit par une relation d'interdépendance entre les bailleurs de fonds et l'Etat bénéficiaire[1103], dans une vision commune de ce que doit être et de ce qui peut être du droit.

Dans ces conditions, pour que le dessein de « refondation » du processus de production du droit administratif puisse bénéficier d'une impulsion suffisante, c'est donc bien le couple formé par les partenaires techniques et financiers et les élites dirigeantes qui doit être considéré. Dans quelle mesure pourraient-ils alors œuvrer de concert dans le sens de cette « refondation » ?

[1102] D'après la définition formulée notamment par BELLINA, Séverine ; DARBON, Dominique ; ERIKSEN, Stein Sundstøl ; SENDING, Ole Jacob, *L'Etat en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, éd. Charles Léopold Mayer, Paris 2010, p. 82.

[1103] Les phénomènes d'interdépendance ont été bien mis en évidence relativement à la co-construction des politiques publiques dans l'ouvrage coordonné par Bruno Palier et Yves Surel. PALIER, Bruno ; SUREL, Yves (et *al.*), *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris 2010, 420 p.

Pour venir des partenaires techniques et financiers dans un premier temps, l'impulsion à ce faire supposerait la remise en question de l'universalité du modèle véhiculé dans leurs programmes de développement. En effet, ainsi que l'a identifié le Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E. dans les conclusions de son étude sur les Etats en situation de fragilité, « le défi capital pour les donateurs est *d'admettre que la forme de renforcement de l'Etat qu'ils estiment la plus efficace n'est pas forcément celle jugée comme légitime par les acteurs internes* »[1104].

Or, nous l'avons étudié, même si les programmes de développement sont élaborés sous couvert d'améliorer le niveau de vie des populations bénéficiaires, leur contenu est actuellement déterminé par des présupposés fondés sur des besoins exprimés dans une autre société et fonction d'une relation propre à l'Etat. Naturellement, les partenaires extérieurs sont appelés à reproduire ce qu'ils savent faire et ce qu'ils comprennent, d'autant plus que les délégations nationales des partenaires sont responsables de la réussite de leurs programmes devant le siège de l'organisation et sont aussi éventuellement redevables face à leurs contributeurs, comme c'est le cas pour la Commission de l'Union européenne par exemple.

La « refondation » du processus de production du droit supposerait alors de pouvoir s'écarter de la promotion de modèles standardisés dont le pendant est de ne concevoir la construction de l'Etat que comme purement technique. Elle obligerait alors à délaisser des indicateurs de réalisation des politiques aisément quantifiables et atténuer ainsi la pression financière, au prix d'un contrôle moindre de l'utilisation des fonds. En encourageant l'inscription des politiques de développement dans la durée, elle inviterait aussi à reconsidérer avec attention les décalages temporels qui enserrent la production du droit au Mali.

[1104] BELLINA, Séverine ; DARBON, Dominique ; ERIKSEN, Stein Sundstøl ; SENDING, Ole Jacob, *L'Etat en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, éd. Charles Léopold Mayer, Paris 2010, p. 98

Initiée par des partenaires extérieurs prenant la mesure de la concurrence des légitimités que leur action induit, une telle démarche viserait ainsi à affaiblir la pesanteur de la légitimation extérieure, au profit d'une invitation des élites à considérer la problématique de la légitimation de l'Etat par rapport à la société comme primordiale.

Dans un deuxième temps, l'impulsion peut aussi venir des élites dirigeantes qui reconsidèrent les deux types de légitimité à leur juste mesure. Cela suppose alors qu'elles puissent cesser de privilégier le lien financier dans leurs relations aux partenaires extérieurs et qu'elles puissent imposer auprès d'eux la nécessité de repenser la légitimation du pouvoir étatique dans leur développement.

La responsabilité devant les partenaires extérieurs oriente bien évidemment les politiques des décideurs, qui s'assurent de satisfaire aux conditionnalités posées par eux afin de bénéficier de leur aide financière. Du fait des difficultés à innover sur le plan juridique, par manque de capacités et surtout de volonté des deux côtés à s'écarter des schémas testés positivement ailleurs, l'effet de ces conditionnalités financières est dans notre hypothèse particulièrement négatif. En effet, l'affichage démocratique international par l'adoption d'une loi ou la création d'une institution contente finalement les partenaires extérieurs comme les élites susceptibles ici de bénéficier facilement d'une rente financière. Puisque « l'adoption de normes et de systèmes de normes complets produits à l'extérieur pour la gestion de certains secteurs, devient la condition même de l'accès à des financements et à des soutiens extérieurs renforçant encore davantage la tendance de l'Etat à se constituer en Afrique sans chercher à optimaliser l'exploitation de la société et de l'espace sur lesquels il exerce sa prétention à la domination »[1105], la légitimation interne du pouvoir étatique ne peut être dans ces conditions que délaissée.

[1105] DARBON, Dominique, « "Un royaume divisé contre lui-même…". La régulation défaillante de la production du droit dans les Etats d'Afrique noire », in DARBON, Dominique ; DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean (dir.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris 1997, p. 110.

Dans l'hypothèse du dépassement de l'attrait purement financier de l'aide apportée par les partenaires extérieurs, avancer dans le sens de la « refondation » du processus de production du droit supposerait alors pour l'Etat bénéficiaire de pouvoir instaurer un dialogue constructif avec eux. En raisonnant par analogie par rapport à la théorie des transferts de politiques publiques, l'objectif serait en effet dans notre hypothèse de pouvoir passer de l'imitation à l'inspiration, « c'est-à-dire [à] l'importation d'idées ou de principes généraux qui servent d'outils intellectuels permettant d'envisager autrement un problème et de concevoir de nouvelles réponses – sans qu'il y ait volonté de copier les solutions mises en œuvre à l'extérieur – en passant par diverses formes d'adaptation, d'hybridation ou de synthèse »[1106], ou, pour une autre formulation, d'être, comme dans les Etats développementalistes[1107], « ouverts aux innovations [sans cesser] de les filtrer et de les reconstruire »[1108].

Avant même de pouvoir être opérationnalisée quant à la production du droit dans un Etat en situation de fragilité, une telle démarche nécessite pour les Etats bénéficiaires d'être dans la capacité de s'imposer face aux partenaires extérieurs, afin de les inviter à remettre en cause leur vision. Si, pour ce faire, l'appui sur une vision nationale construite semble incontournable pour l'Etat bénéficiaire, comme l'a mis en évidence, toute proportion gardée, le processus d'élaboration du Programme de Développement Institutionnel au Mali[1109], le contexte financier inhibe cependant toute velléité de négociation. Un cercle vicieux du développement prend ici forme : plus le besoin de financement est important pour soutenir un projet ambitieux de développement institutionnel, et moins les Etats aidés peuvent

---

[1106] DELPEUCH, Thierry, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », in *Critique internationale*, n°43, 2009, p. 157. Thierry Delpeuch synthétise ici le spectre des transferts établi par Richard Rose. Voir ROSE, Richard, « What is Lesson Drawing », in *Journal of Public policy*, vol.11, n°1, 1991, pp.3-30.

[1107] Sont qualifiés d'Etats développementalistes des Etats, tels que la Chine et Singapour, dont le développement est considéré comme un succès. Voir en ce sens la typologie des transferts réalisée par Dominique Darbon en fonction de la nature de l'offre de transfert et de la capacité d'appropriation des Etats. DARBON, Dominique, « Modèles et transferts institutionnels vus des Afriques : Les nouveaux villages Potemkine de la modernité ? », in DARBON, Dominique (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Karthala-MSHA, Paris/Pessac 2009, pp. 269-271.

[1108] *Idem*, p. 271.

[1109] Voir *supra*, partie 1, titre 1, chapitre 2.

risquer de se couper des financements extérieurs en tentant de négocier l'adaptation des modèles internationaux à leur situation, dans toute leur particularité, d'Etat en situation de fragilité.

Par leur positionnement intermédiaire entre partenaires techniques et financiers et Etats bénéficiaires, les experts internationaux pourraient alors, dans un troisième temps, jouer un rôle fondamental afin de favoriser le dialogue autour de la nécessité de lier globalisation du droit et légitimation de l'Etat au plan interne, ainsi que, le cas échéant, autour des moyens d'opérer. Toutefois, le mode d'exercice de leur métier semble compromettre, aujourd'hui et à l'avenir, tout rôle en ce sens.

Dépasser une conception purement technique et instrumentale du droit régissant les relations entre l'administration et les administrés suppose en effet de pouvoir s'éloigner des chemins convenus et des modèles préconçus, afin de repenser le droit dans le contexte d'Etat en situation de fragilité.

Or, la portée de la mission de l'expert est dans un premier temps conditionnée par les procédures bureaucratiques qui encadrent son recrutement. Celui-ci s'opère en effet par réponse à un appel d'offres. Lors de sa rédaction, les autorités contractantes, soit le commanditaire et le bénéficiaire, précisent le profil d'expert recherché par référence à une expérience significative en matière de modernisation administrative dans un Etat occidental et à la connaissance des derniers modèles, pour ne pas dire modes, en la matière[1110]. Par définition, l'expert est un professionnel détenteur d'un savoir et qui a fait la preuve de la

[1110] Par exemple, l'un des profils recherché dans une mission d'expertise commanditée en 2010 par la Commission européenne pour assister le C.D.I. dans la mise en œuvre de la composante 6 du P.D.I. est celle d'un expert ayant : « une expérience avérée en matière de modernisation administrative, notamment dans le champ des relations administrations/usagers et de gestion axée sur les résultats » et, plus loin, une « expérience dans la mise en œuvre de politiques managériales en matière de modernisation des services publics ». COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Termes de référence. Consolidation du soutien du Commissariat au Développement Institutionnel à la déconcentration administrative et à la modernisation des services publics*, Bamako 2011, p. 6-8.

maîtrise de celui-ci. Si ce savoir conforte la vision du développement partagée par le partenaire extérieur et l'Etat bénéficiaire, il peut alors officier en qualité d'expert international.

Au-delà du recrutement, à la fois les objectifs et les résultats de sa mission sont définis avec précision dans les termes de référence, laissant de ce fait peu de liberté à l'expert quant à une éventuelle réorientation, voire innovation, dans le processus en fonction de son analyse de terrain. L'assistance qui lui est demandée est donc bien uniquement technique et c'est sa qualité à pouvoir se fondre dans le moule façonné par le commanditaire, ainsi que celle de ne pas le briser, qui rendent possible son recrutement pour une première expertise, puis plus tard son inscription sur le marché de l'expertise.

Car, en effet, cette procédure de recrutement par mise en concurrence des experts encourage la constitution d'un marché de l'expertise, au sein duquel les experts internationaux se présentent alors comme des « marchands de droit »[1111]. La sélection des experts se fondant tant sur leur capacité à formuler les réponses aux appels d'offres que sur leur profil, elle engendre inévitablement une professionnalisation de ce métier autour de la constitution de cabinets et autres bureaux d'expertise, dont la viabilité économique est subordonnée à la seule obtention de ces contrats. Une logique de rentabilité prévaut alors forcément, qui se traduit par l'inscription parfaite dans les cadres élaborés par les commanditaires ainsi que par l'exploitation de ce qui est connu, tels des kits de réforme prêts à l'emploi.

Relativement au droit, le risque de placage de solutions ayant fait leurs preuves ailleurs est particulièrement présent. En effet, repenser le droit suppose tout d'abord de pouvoir sortir d'un cadre de pensée tellement intériorisé que sa spécificité en est occultée. Avancer

---

[1111] L'expression est empruntée à Yves Dezalay. DEZALAY, Yves, *Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Fayard, Paris 1992, 293 p.

dans cet objectif supposerait ensuite une analyse fine du contexte local impliquant de larges consultations ainsi que du temps, deux ressources rarement proposées à l'expert dans l'exercice de sa mission. Enfin, la diffusion de leur droit constitue pour les Etats occidentaux un instrument de rayonnement par excellence. De ce fait, ces derniers encouragent largement leurs experts à œuvrer en ce sens, ainsi que le met particulièrement, voire caricaturalement, en évidence pour la France l'étude réalisée par le Conseil d'Etat sur « l'influence internationale du droit français ».

Proposant de « renforcer les capacités d'expertise juridique pour la coopération internationale »[1112], le Conseil d'Etat préconise en effet « d'élaborer une véritable méthodologie de "l'exportation" de concepts juridiques issus du droit français »[1113]. Malgré la précaution de l'emploi des guillemets, l'objectif est clairement posé. Le même balancement, entre réserve de bienséance et promotion idéalisée du droit français se retrouve ensuite dans l'exposé de la méthodologie nécessaire à « une coopération réussie »[1114], les critères d'évaluation de sa réussite n'étant pas développés. Aussi, pour le Conseil d'Etat : « quelle que soit la qualité intrinsèque des "produits juridiques" que la France est susceptible de promouvoir à l'étranger, les administrations doivent[-elles] plutôt concevoir leur offre en terme de "service" : évaluation des besoins de l'Etat destinataire, identification des dispositions pertinentes dans notre droit, adaptation éventuelle de celles-ci… L'exportation de blocs entiers de notre système juridique, qui a certes le mérite de la cohérence, peut susciter des rejets ultérieurs s'il existe un décalage trop profond avec les réalités politiques et sociales du pays d'accueil. »[1115]. Ce positionnement semble donc largement compromettre toute tentative d'interroger la manière de concevoir le droit.

[1112] CONSEIL D'ETAT, *L'influence internationale du droit français*, Les études du Conseil d'Etat, La Documentation française, Paris 2001, p. 122.
[1113] *Idem*, p. 122.
[1114] *Ibidem*, p. 123.
[1115] *Ibidem*, pp. 123-124.

Outre la dimension idéologique, la création d'institution promouvant l'expertise française participe, de surcroît, de la même logique. Afin d'assurer le rayonnement de leur Etat par ce biais, certains offrent en effet un appui institutionnel à leurs experts nationaux. Il en va ainsi en France avec l'établissement public « France expertise internationale »[1116], structure héritière du « Groupement d'intérêt public France Coopération Internationale »[1117], chargée d'assurer la compétitivité du vivier national d'experts en constituant une interface avec les organisations internationales commanditaires, et confirmant ici l'enjeu représenté par la diffusion du droit dans les pays en développement, dans une logique de concurrence des droits finalement exacerbée par la globalisation.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, si l'impulsion nécessaire à la « refondation » envisagée pourrait ainsi provenir de chacun de ces acteurs centraux dans la définition des politiques de développement, par un effet de neutralisation réciproque, une telle démarche paraît utopique dans le contexte actuel sans l'accord de tous autour de sa nécessité. Cependant, dans un fonctionnement des cercles développementalistes en circuit fermé, dans lequel émetteurs et récepteurs s'accordent autour des discours et des politiques à prôner, la réalisation d'un tel accord semble largement compromise, le consensus étant tout autre[1118]. C'est alors une ouverture de cette communauté de développeurs à d'autres acteurs qui paraît nécessaire, tant pour insuffler de l'air frais dans le sens de la réorientation des politiques, que pour opérer la légitimation du pouvoir étatique sur le plan interne.

[1116] Créé par la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat ; décret d'application n°2011-212 du 25 février 2011 relatif à France expertise internationale.

[1117] Arrêté interministériel du 17 avril 2002 portant approbation de la décision constitutive du groupement d'intérêt public France Coopération Internationale.

[1118] Sur cette problématique, voir notamment l'étude proposée par Amin Allal : ALLAL, Amin, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des *policy transfers* à portée limitée », in *Critique internationale*, 2010, n°48, pp. 97-116.

B. Contrebalancer la prédation des élites dirigeantes sur la production du droit

Une telle logique d'ouverture à d'autres acteurs permettant de casser le monopole de l'exécutif dans la production du droit au Mali prendrait alors appui sur l'Assemblée nationale, qu'elle viserait à réhabiliter dans son rôle (1), ainsi que sur la société civile, dont les modes d'expression pourraient être reconsidérés (2).

1. La réhabilitation de l'Assemblée nationale dans son rôle

Au regard de la pratique actuelle, l'Assemblée nationale devrait être réhabilitée dans l'exercice de la fonction législative à deux niveaux : débattre des projets de l'exécutif et représenter effectivement la nation malienne.

Quant au premier niveau, l'Assemblée nationale malienne apparaît aujourd'hui comme une simple chambre d'enregistrement des projets de l'exécutif. Son initiative en matière législative est en effet particulièrement faible, les propositions de loi étant infimes en proportion et se concentrant exclusivement sur des questions relatives à l'organisation interne de l'Assemblée nationale[1119]. Bien plus, très peu d'amendements aux projets de l'exécutif sont proposés et, le cas échéant, leur portée est souvent moindre, les députés ne remettant au final aucunement en question le bien fondé du texte qui leur est présenté mais discutant uniquement de son application pratique.

[1119] Entretien avec Monsieur Diaby, Assistant technique du P.N.U.D. auprès de l'Assemblée Nationale, 2010. Voir aussi en ce sens : MOULAYE, Zeïni ; KEITA, Amadou, *L'Assemblée Nationale du Mali sous la Troisième République*, éd. Friedrich Ebert Stiftung, Bamako 2008, p. 108 et la thèse de TALL, Moctar, *Le Parlement dans les Etats d'Afrique noire francophone : essai sur le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Togo, le Sénégal*, thèse de doctorat en droit, Université de Poitiers, 1986, 463 p.

L'exemple de l'adoption de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998[1120], à propos duquel nous avons pu nous procurer les différents rapports des commissions de l'Assemblée nationale, ainsi que les enregistrements audio des débats parlementaires, leur transcription n'ayant pas été assurée par les services de l'assemblée, permet d'illustrer ces propos.

En effet, la comparaison du projet de loi et de la loi définitive met particulièrement en relief l'inertie dont l'Assemblée fait preuve dans le dépôt des amendements. Une erreur matérielle a ainsi été corrigée, un adjectif a été modifié, la nature des informations que l'administration est tenue de communiquer évoluant d' « utiles » à « correctes » dans l'article 20 de la loi, et l' article 2 du projet a été supprimé. Ainsi que l'expose le Ministre de l'Emploi, de la Fonction Publique et du Travail, cet article, disposant que « les droits que tiennent les usagers par les présentes dispositions ne portent pas atteinte à ceux conférés par les textes en vigueur aux agents de l'Administration », ne figurait pas dans le projet initial et a été rajouté pour apaiser les inquiétudes de certains agents. Le Ministre convient donc avec les députés que cet article n'est pas nécessaire et consent aisément à le biffer[1121].

La faiblesse de ces amendements est inhérente à celle des capacités de l'Assemblée nationale. En ce sens, à défaut d'accès à l'information et d'assistance parlementaire, le travail en commission apparaît expéditif. Sur les six avis relatifs au projet de loi présentés par les Commissions de l'Assemblée nationale, cinq ne dépassent pas deux pages et celui de la Commission travail, emploi, promotion des femmes, jeunesse et sports en contient cinq. Par ailleurs, sauf pour un avis daté d'octobre 1997, les cinq autres ont été formulés en novembre, pour la discussion d'un projet mis au vote le 24 novembre 1997, le projet de loi ayant été adopté en conseil des Ministres deux ans auparavant, rappelons-le.

[1120] Loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics.

[1121] Cet article sera finalement réintroduit dans le décret de 2003, ainsi qu'il l'a été mentionné dans la première partie.

Les débats parlementaires se déroulent eux-aussi très promptement, moins d'une dizaine de députés ayant souhaité s'exprimer. Ceux-ci ont notamment salué l'initiative du gouvernement, demandé des éclaircissements sur certaines notions telles que l'urgence et les voies de recours, porté l'attention sur les charges supplémentaires engendrées pour l'Etat qui risqueraient de ne pas permettre une bonne application de la loi discutée, et proposé l'énumération des sanctions dans la loi. L'un des députés s'est enfin interrogé sur l'opportunité d'adoption d'une telle loi compte tenu du corpus normatif existant. Il demande ainsi : « est ce qu'un texte comme ça existe dans d'autres pays ? Les rapports administration/chose…là…est-ce que ça existe ? Ce qui existe dans les textes, ça ne suffit pas ? »[1122]. Au final, aucun député n'a voté contre le projet de loi tel qu'amendé.

Plusieurs points d'achoppement dans le travail législatif peuvent alors être identifiés à partir de ce cas. Il en va ainsi de la célérité qui est imposée aux députés lors des débats, de la technicité de ces derniers quant aux mesures relatives au droit administratif, du manque d'équipement et d'assistance aux parlementaires[1123] qui leur permettraient pourtant de pouvoir prétendre accéder à l'information ainsi qu'à une certaine maîtrise des domaines sur lesquels ils sont appelés à se prononcer alors que le niveau d'étude de nombreux députés est peu élevé, et, enfin, de la faiblesse de l'opposition, accentuée par le consensus politique instauré sous la présidence d'Amadou Toumani Touré. Dans ces conditions, il apparaît difficile pour l'Assemblée nationale de s'imposer comme une force de discussion auprès de l'exécutif, afin de réorienter ses projets dans le sens de la restauration du lien avec la société recherchée dans notre hypothèse.

Au-delà de ces capacités limitées pour l'Assemblée nationale à peser dans les débats, c'est aussi la question de la représentativité de cette institution qui doit être posée. En effet, entre les fraudes constatées lors des élections, les représentations du vote et des procédures

---

[1122] Propos de Monsieur le Député Sale, Discussion du projet de loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics, débat parlementaire général, 24 novembre 1997.
[1123] Voir MOULAYE, Zeïni ; KEITA, Amadou, *L'Assemblée Nationale du Mali sous la Troisième République*, éd. Friedrich Ebert Stiftung, Bamako 2008, p. 94.

électorales intériorisées par les populations, au niveau rural notamment et confinant à une « crise de dévolution du pouvoir par le vote »[1124] selon Yaya Gologo, une allégeance au chef prégnante dans la société malienne[1125], d'autant plus quand celui-ci se trouve à la tête d'un système de redistribution d'envergure, ainsi que du choix du français comme langue d'échange au sein de l'hémicycle[1126], peut-on vraiment conclure que les députés s'évertuent réellement à représenter la Nation et que les citoyens assimilent inexorablement la loi qu'ils élaborent à l'expression de leur volonté ?

De ce fait, sans une attention particulière portée au fonctionnement de l'Assemblée nationale, ainsi qu'au rôle qu'elle joue effectivement dans le fonctionnement général des institutions, toute « refondation » du processus de production du droit apparaît inenvisageable. A défaut que ce rôle d'intermédiaire entre les élites dirigeantes et les populations soit joué par leurs représentants, ou pour qu'il puisse être joué dans l'hypothèse

---

[1124] GOLOGO, Yaya, *La problématique de l'Etat fonctionnel en Afrique : le cas expérimental du Mali*, thèse de doctorat en droit public, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, mai 2009, pp. 150-152.

[1125] Voir KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, L.G.D.J., Bibliothèque africaine et malgache, Paris 1987, 545 p. Sur les Républiques maliennes, les Docteurs Amadou Kéita et Moussa Djiré écrivent particulièrement : « on aurait pu penser que cette conception du chef de l'Etat [comme incarnation de l'Etat] était révolue avec l'avènement des régimes démocratiques. Tous les discours, dans les Conférences Nationales, fustigeant les régimes dictatoriaux déchus, n'avaient pas d'autres objectifs. Pourtant, c'est l'idée même du chef tout-puissant qui subsiste dans les esprits et montre les limites et les ambiguïtés du constitutionnalisme en Afrique et au Mali en particulier. Au Mali, la psychologie sociale qui s'est formée sur trois décennies, dans un contexte de parti unique, n'est pas étrangère à cette situation. Le culte de la personnalité et la confusion entre les individus et les institutions participent de cette psychologie qui exalte le chef. Les rapports sont ainsi déformés et le respect pérenne pour l'institution se transforme en allégeance et obséquiosité pour l'individu qui est devenu une personnalité à cause du fait qu'il anime momentanément l'institution. ». KEITA, Amadou ; DJIRE, Moussa, *La pratique institutionnelle de la Troisième République – 1992-1997 : l'apprentissage de la démocratie*, Université de Bamako, Faculté des sciences juridiques et économiques, Bamako 2004, pp. 48-49. Enfin, pour reprendre les propos éclairants du Secrétaire Général du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Etat : « il n'y a pas de gauche ni de droite, ni de centre droit, ni de centre gauche, il y a le chef ». Entretien avec Abdramane Touré, février 2010.

[1126] Bétéo D. Nébié lançant une charge véhémente à l'encontre des députés burkinabés s'exprime par exemple sur ce point en ces termes : « nos députés par exemple, parlent dans l'hémicycle une langue que les populations qui les ont élus ne comprennent pas. Et on dit que ces députés défendent leurs intérêts ! S'ils parlaient leur langue, et si on faisait en sorte qu'elles puissent suivre les "débats démocratiques de leurs honorables représentants", peut-être que de temps à autre elles auraient pu intervenir pour rectifier certains tirs. ». NEBIE, Détéo D., « N'oublions pas nos langues », in *Courrier international*, 3-9 novembre 2005, n°783, p. 28.

d'une telle volonté, d'autres instances pourraient alors être associées à la production du droit au Mali.

2. La reconsidération du rôle de la société civile

Dans une thématique éculée, afin d'assurer un dialogue fructueux entre les élites et les populations, ces instances à associer à la production du droit au Mali ressortiraient alors de la société civile. Néanmoins l'objectif affiché du dialogue suppose bien une logique de communication, donc à double sens, seule susceptible d'engendrer une réorientation du processus de production du droit et de susciter un sentiment d'adhésion aux normes proposées par leur adéquation avec le contexte social, dans leur teneur même ou/et dans leur procédure d'adoption.

Il ne s'agit donc pas de rester cantonner à des conceptions instrumentalisées de la société civile[1127], notamment encouragées par les partenaires techniques et financiers afin de contourner l'Etat et, qui, au final court-circuite même par ce biais la représentation officielle incarnée par l'Assemblée nationale[1128]. Il ne s'agit pas non plus de justifier un projet par une enquête orientée auprès de la société civile ou de privilégier une sorte de labellisation par celle-ci, que la multiplication des ateliers de restitution semble aujourd'hui encourager. Il ne

---

[1127] Voir notamment : ROY, Alexis, « La société civile dans le débat politique au Mali », in *Cahiers d'études africaines*, éd. de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 2005, XLV (2), n° 178, pp. 573-583 ; KAMTO, Maurice, « Les rapports Etat-société civile en Afrique », in *Afrique 2000*, 1994, n° 19, pp. 47-59.

[1128] En ce sens, Josette Habas, assistante technique en mission au C.D.I. pour l'Union européenne nous a rapporté cet échange avec le Commissaire au Développement, illustrant à la fois l'influence dans les procédures internes exercée par les partenaires extérieurs, leur répercussion sur le processus d'institutionnalisation du pouvoir étatique en cours, ainsi que la lucidité des élites nationales quant au jeu d'interdépendance entretenu avec le niveau international : « lors de la consultation sectorielle, le Commissaire au développement m'a confié que ces ateliers de validation ne servent à rien. J'ai soulevé le fait que c'est à l'assemblée nationale d'en discuter, mais le commissaire m'a répondu que partout dans les projets, les ateliers de validation sont imposés par les bailleurs de fond, ça devient incontournable. Le C.D.I. a fait faire une étude qu'il a transmise au secrétaire général du gouvernement. Il la lui a retourné au motif qu'elle n'avait pas fait l'objet d'un atelier de validation, comme si c'était devenu une formalité incontournable. La légitimité représentative n'est pas vraiment inscrite et tous ces discours et pratiques sur la société civile ont des cotés pervers. ». Entretien avec Josette Habas, 5 août 2006.

s'agit pas enfin d'associer à leur élaboration uniquement des associations acquises à la cause[1129] des volontés réformatrices de l'exécutif.

Dialoguer avec ceux qui ne souhaitent ou ne peuvent pas s'exprimer, prendre le risque de l'opposition dans la négociation, tâtonner dans les procédures de consultation pour parvenir à libérer la parole, ici résident les vrais enjeux de l'établissement de la communication entre le « haut » et le « bas », dans une logique, finalement, d'instauration d'une « normativité dialoguée »[1130] prônée par Gérard Timsit dans sa réflexion sur la réinvention de l'Etat. Quelles formes pourraient alors prendre au Mali ces « arènes alternatives de discussion »[1131] permettant une telle association de la société civile à la production du droit ?

Si leur organisation est, certes, propre à la période des transitions démocratiques du début des années 1990, les Conférences Nationales peuvent ici être évoquées au titre de leur exemplarité en ce sens. Forte de 1086 participants selon les chiffres rapportés par la Commission de vérification des mandats, l'organisation de la Conférence Nationale du Mali a en effet concouru à impliquer la société civile dans l'élaboration des textes fondamentaux de la Troisième République[1132] par le biais d'intenses travaux menés en commissions. De ce fait, et malgré les critiques qui ont pu être formulées quant à l'organisation ou à la portée de ces Conférences Nationales, Amadou Keita et Moussa Djiré, enseignants à la Faculté des

---

[1129] L'exemple est frappant quant au projet de Code des personnes et de la famille, au cours de la discussion duquel les associations de femmes ont été prioritairement associées et non les lobbies religieux, qui se sont finalement avérés être les porteurs de la contestation populaire.

[1130] TIMSIT, Gérard, « La réinvention de l'Etat – Suite », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2008, vol. 74(2), p. 185. Cette normativité se définit notamment par le fait qu'en se fondant sur un « dialogue nécessaire », elle « confèr[e] à l'Etat par d'autres moyens que ceux de la contrainte et de la puissance publique, l'autorité, la force, dont il a besoin pour assurer la gestion de la société dont il a la charge », *idem*, p. 188.

[1131] Dans le texte : « alternative arenas of debate ». SANTISO, Javier; WHITEHEAD, Laurence, *Ulysses, the Sirens and the Art of Navigation: Political and Technical Rationality in Latin America*, O.E.C.D. Development Centre Working Papers, n°256, éd. de l'O.C.D.E., p. 11.

[1132] Lors de la Conférence Nationale malienne, ont été élaborés les textes de la Constitution de la IIIème République, du code électoral et de la charte des partis politiques. Voir à ce sujet Keita KEITA, Amadou ; DJIRE, Moussa, *La pratique institutionnelle de la Troisième République – 1992-1997 : l'apprentissage de la démocratie*, Université de Bamako, Faculté des sciences juridiques et économiques, Bamako 2004, pp. 21-24.

Sciences Juridiques et Economiques de Bamako, considèrent qu'elles « n'en ont pas moins été perçues aux yeux des masses comme une occasion d'apprivoiser l'Etat qui les avait longtemps maintenus dans une situation de simples serviteurs »[1133]. A ce titre, la tenue de ces Conférences Nationales participe alors d'un mouvement de « transformation des relations juridiques entre l'Etat et la société civile » comme le met en perspective Florence Galletti[1134].

Au-delà de cette expérience riche d'apprentissages et d'enseignements quant aux capacités de mobilisation de la population, mais nécessairement propre à un contexte socio-historique particulier, d'autres types d'arènes alternatives de discussion pourraient être privilégiés dans la période de consolidation démocratique.

Dans une démarche originale en raison de l'objet et de la forme de l'initiative, l'Espace d'Interpellation Démocratique pourrait par exemple jouer le rôle véritable d'un forum d'échanges et d'implication des populations dans la détermination des objectifs des dirigeants. Cela supposerait alors de sortir de la logique d'affichage démocratique prévalant jusqu'à présent en veillant à la mise en œuvre d'une politique de démocratisation des procédures de l'E.I.D., d'un suivi véritable des dossiers[1135] et surtout à la constitution dans la durée d'une doctrine de l'E.I.D., considérant notamment l'ensemble des interpellations reçues, en dehors de tout tri de circonstance.

[1133] KEITA, Amadou ; DJIRE, Moussa, *La pratique institutionnelle de la Troisième République – 1992-1997 : l'apprentissage de la démocratie*, Université de Bamako, Faculté des sciences juridiques et économiques, Bamako 2004, p. 15

[1134] Voir la seconde partie de la thèse de GALLETTI, Florence, *Les transformations du droit public africain francophone. Entre étatisme et libéralisation*, Bruylant, Bruxelles 2004, 682 p.

[1135] Il faut souligner que le projet de décret portant modification du décret du 31 mai 1996 instituant l'Espace d'Interpellation Démocratique et visant à confier au Médiateur de la République la responsabilité de l'organisation de l'E.I.D. et du suivi de la mise en œuvre de ses recommandations pourrait permettre d'œuvrer en ce sens. Communiqué du Secrétariat général du gouvernement relatif à la session du Conseil des ministres du 19 octobre 2011, site de la Primature du Mali.

Par ailleurs, l'appui sur certains experts dont les connaissances et le positionnement seraient susceptibles de favoriser l'adaptation du droit positif, ainsi que sa pénétration dans la société, peut aussi être envisagé afin d'œuvrer, à proprement parler, pour un dialogue entre les gouvernés et les gouvernants.

Procédé novateur qui mérite à ce titre d'être souligné, l'expérience du Forum multi-acteurs sur la gouvernance initié depuis juin 2008 au Mali sous l'égide du C.D.I. avec l'appui de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique participe de cette logique[1136]. Conçu comme un cadre informel destiné à faciliter la communication entre les différents acteurs du développement malien, y compris les partenaires extérieurs, le but en son sein est de parvenir à « identifier les leviers d'action sur lesquels s'appuyer pour changer les mentalités et les pratiques, et inventer de nouvelles formes de gouvernance enracinées dans la réalité malienne »[1137]. L'inscription de ce Forum dans la durée, la qualité des débats échangés entre la cinquantaine de « personnes ressources » invitées à y participer, ainsi que son encadrement par un think tank reconnu sur les scènes nationale comme internationale, laissent présager d'une expérience constructive en faveur de la légitimation du pouvoir étatique auprès des populations. Outre les innovations pouvant être proposées sur le fond du droit à l'issue de ces discussions, l'organisation du forum en elle-même permet en effet d'initier une réflexion essentielle sur les conditions de mobilisation des experts locaux et de libération de la parole, en adéquation avec le contexte malien.

Dans une optique similaire, c'est enfin l'association des chercheurs à la définition des politiques qui pourrait être encouragée. Qu'ils soient menés par un laboratoire de recherche productif, nous pensons entre autres, par rapport aux travaux exploités dans cette étude et aux investigations menées sur le terrain, au Laboratoire d'Etudes et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local (L.A.S.D.E.L.) basé à Niamey, ou par des

---

[1136] Voir le site internet www.afrique-gouvernance.net

[1137] BELLINA, Séverine ; DARBON, Dominique ; ERIKSEN, Stein Sundstøl ; SENDING, Ole Jacob, *L'Etat en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, éd. Charles Léopold Mayer, Paris 2010, p. 65.

chercheurs organisés sous la forme d'une association, tel le Laboratoire Citoyennetés sis à Ouagadougou, plusieurs projets de recherche en sciences sociales abordant la thématique des relations entre l'administration et les administrés en Afrique de l'Ouest sont en effet porteurs d'un potentiel renouvellement de la production du droit administratif. Privilégiant, dans une démarche de socio-anthropologie, une approche empirique de la gouvernance locale, les chercheurs de ces organismes s'inscrivent en effet dans une position privilégiée de médiateurs entre les populations et les politiques en ce qu'ils projettent, à travers de minutieuses études de cas, de confronter l'offre et la demande des services publics. Par la connaissance du terrain d'enquête qu'ils induisent, l'identification des acteurs et la compréhension des arènes locales qu'ils nécessitent, la conduite de ces projets permet alors de dépasser un recensement déformé des attentes des citoyens esquissé par le biais de questionnaires orientés, au profit de la mise à jour des stratégies développées par les différents acteurs autour de la délivrance des prestations. Pourquoi une procédure est-elle privilégiée par une administration en dépit de toute prescription en ce sens ? Quand les administrés recourent-ils à un service public ? Quels sont les services privilégiés par les populations au niveau local, ceux délaissés, et pour quelles raisons ? Sur quels critères les administrés évaluent-ils leur satisfaction et la qualité de la prestation reçue ou pourquoi refusent-ils ou sont-ils dans l'impossibilité de l'évaluer ? Telles sont notamment les questions auxquelles ces études ambitionnent d'apporter une réponse, constituant de ce fait une ressource primordiale pour l'action publique.

Mais, ainsi que l'a mis notamment en évidence Martin Lardone à partir d'une étude comparée sur la réforme de l'Etat en Argentine et au Chili, bien plus que l'existence ou même la qualité d'une telle expertise, c'est finalement la nature de la relation que ces chercheurs établissent avec les politiques qui importe pour l'appropriation d'une réforme[1138]. Or, cette relation semble actuellement insuffisante à engendrer un retournement dans la manière de concevoir le droit. Sur le terrain africain en effet, comme le soulignent bien Jean-

[1138] LARDONE, Martin, « Les structures d'appropriation comparées. La Banque mondiale et les programmes de réforme de l'Etat en Argentine et au Chili », in PALIER, Bruno ; SUREL, Yves (et *al.*), *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris 2010, pp. 247-276, notamment pp. 272-276.

Pierre Chauveau, Marc Le Pape et Jean-Pierre Olivier de Sardan[1139], au-delà d'une mauvaise diffusion des résultats des études et d'une faible implication de la recherche dans l'évaluation des politiques, l'établissement d'une relation productive entre chercheurs et politiques est surtout largement compromise du fait de la négation par ces derniers de la nécessité même de considérer cette problématique dans toute son ampleur et sa portée, et de « gérer »[1140] ainsi, véritablement, « "l'insécurité institutionnelle" générée par la prolifération de normes pratiques »[1141]. Tout l'enjeu de la refondation du processus de production du droit administratif réside alors dans la prise de conscience de la nécessité de considérer ce phénomène de coproduction normative, dans une logique visant à capitaliser le mouvement d'interpénétration de l'Etat et de la société, plutôt qu'à l'ignorer, voire le combattre.

II. Considérer la coproduction normative

Au-delà de l'association de la société civile à la production du droit administratif positif, par le biais de l'organisation de forums ou de l'identification d'experts capables de jouer un rôle de médiateur pour ce faire, entreprendre l'adaptation du droit concomitamment à la légitimation du pouvoir étatique suppose, en amont de toute démarche, de considérer le fonctionnement concret des administrations.

Ainsi que nous l'avons analysé, dans un Etat en situation de fragilité, dans lequel les règles étatiques ne sont pas nécessairement appliquées au prétexte de cette seule qualité, d'autres normes sont en effet mobilisées par les protagonistes, susceptibles de s'inscrire dans différents référentiels simultanément ou alternativement, en fonction de leurs besoins, des stratégies développées et des interactions produites entre les acteurs.

[1139] CHAUVEAU, Jean-Pierre ; LE PAPE, Marc ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in WINTER, Gérard (éd.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala, Paris 2001, pp. 161-162.
[1140] *Idem*, p. 162.
[1141] *Ibidem*, p. 161.

Aussi, dans le fonctionnement concret de l'administration, les pratiques considérées comme déviantes car transgressant le droit positif, sont-elles finalement révélatrices, si la focale se déplace sur l'acteur, de la considération d'autres normes faisant sens pour lui. Dans cette logique, ainsi que l'expose Séverine Bellina dans sa thèse à partir de l'étude du cas de l'Etat malien : « l'acte de déviance met à jour l'inadéquation des règles contenues dans le droit officiel, d'une part, et l'existence de solution par référence à d'autre(s) système(s) juridique(s) de l'autre. En effet, l'acte déviant divulgue l'existence d'autres systèmes juridiques que l'officiel et rompt également avec la rationalité uniformisante en imposant, par sa répétition, ces autres systèmes comme source de droit. »[1142].

Dans le droit privé africain, ou encore dans le droit foncier, une telle situation de pluralisme juridique est aisément identifiable, à tout le moins concevable, en raison de la survivance dans ces domaines de prescriptions de droit coutumier, perçues comme « traditionnelles » par opposition au droit moderne étatique qui tente de les encadrer ou de les contrer dans de vives tensions, les mettant ainsi particulièrement en évidence.

Pour le droit public, en raison de l'historicité de l'administration malienne, de la diffusion du modèle de l'Etat libéral démocratique et de la globalisation des principes devant régir les relations entre l'administration et les administrés, la situation de pluralisme juridique est, certes, moins facilement perceptible, mais elle ne doit pas pour autant être occultée. Les normes étatiques sont en effet ici aussi concurrencées par d'autres normes qui, pour les mettre en perspective, ressortent d'« un droit de la pratique [qui] est le continuateur direct de la coutume », « non un droit coutumier » mais bien une « coutume renouvelée »[1143], si l'on

---

[1142] BELLINA, Séverine, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, décembre 2001, p. 310.

[1143] LE ROY, Etienne, *Les Africains et l'Institution de la justice. Entre mimétismes et* métissages, Dalloz, Paris 2004, p. 118. Sur la notion de « droit de la pratique », voir aussi HESSELING, Gerti ; LE ROY, Etienne, « Le Droit et ses pratiques », in *Politique africaine*, 1990, n° 40, pp. 2-11.

s'appuie sur les analyses formulées par Etienne le Roy. S'agissant d'un « droit pragmatique, sans élaboration doctrinale (voire même inconnu de la doctrine), qui répond à des besoins s'inscrivant dans un cercle d'acteurs, une période de temps, une aire d'attraction ou d'efficacité de ses dispositifs les uns et les autres plus ou moins réduits, proches ou restreints »[1144], ce droit de la pratique déroge par définition aux cadres d'analyse connus du droit administratif. Néanmoins, en ce qu'il est un droit inhérent à l'interpénétration entre l'Etat et la société propre au Mali, sa considération par les pouvoirs publics ne peut pas être occultée, au risque de compromettre tout processus de « refondation » par métissage.

Une nouvelle fois, l'intérêt de la démarche est plus empirique que théorique. Loin de prétendre proposer une définition du Droit, l'essentiel est ici d'inviter ses producteurs à en considérer la complexité dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes administratives. Intégrer les comportements déviants des agents et des administrés pour ce qu'ils sont du point de vue des acteurs et non pas par rapport à la règle de droit positif censée guider leur action, constitue ainsi un renversement préalable nécessaire à toute réforme. Aucun changement de comportement ne sera en effet envisageable sans considérer les acteurs dans la totalité de leurs statuts et donc dans la globalité des référentiels susceptibles d'orienter leurs comportements. De ce fait, admettre la coproduction normative permettrait alors à la fois d'adapter les prescriptions du droit global au système juridique malien, en tant que système caractérisé par son pluralisme, et d'identifier les leviers d'action favorables à la légitimation du pouvoir étatique.

Pour ce faire, si la considération de ce contexte engendre le besoin de diagnostics différenciés du fonctionnement de chaque administration sur le territoire, la caractérisation de l'administration malienne en action, établie à partir d'analyses socio-anthropologiques, permet d'ores et déjà d'esquisser un nouveau cadre d'analyse.

[1144] LE ROY, Etienne, *Les Africains et l'Institution de la justice. Entre mimétismes et* métissages, Dalloz, Paris 2004, p. 118.

En effet, admettre que les relations entre l'administration et les administrés au Mali s'inscrivent dans une situation de pluralisme juridique dans laquelle les normes étatiques ne constituent qu'une ressource parmi d'autres, invite à identifier l'ensemble des acteurs intervenant au cours de la délivrance des prestations de service public, directement ou plus incidemment, leurs statuts, ainsi que leur positionnement les uns par rapport aux autres, tant officiel qu'officieux. Il s'agit ensuite nécessairement de recenser les normes susceptibles d'être mobilisées par ces acteurs, les stratégies qu'ils développent et les contraintes qui orientent leur action vers l'inscription dans telle ou telle normativité. Appréhender ce jeu complexe plutôt que l'occulter au prétexte de la transgression du droit positif qu'il induit, c'est alors comprendre dans l'optique de la réforme administrative, à quel niveau agir, en s'appuyant sur quel acteur et de quelle manière. C'est ainsi, de la sorte, « s'interroger non seulement sur les pratiques déviantes des fonctionnaires ou des administrés mais [aussi] sur les manières de la construction via ces interfaces des rôles et des représentations structurantes permettant d'ancrer un Etat administratif, quitte à contourner ce qu'il est censé être »[1145].

Car, autant les pouvoirs publics doivent considérer et s'appuyer sur ce droit de la pratique pour être en mesure d'améliorer les relations entre l'administration et les administrés, autant ce droit doit être conduit à s'inscrire en conformité avec les prescriptions du droit global de la gouvernance nationale pour que chacun puisse profiter de ces améliorations, sans discrimination.

En ce sens, dans la conclusion prospective de sa thèse, Florence Galletti s'interroge sur le rôle que la société civile non reconnue, au sens de non labellisée comme telle, pourrait jouer dans les transformations du droit public africain. Ainsi, selon Florence Galletti, le « droit

---

[1145] DARBON, Dominique ; CROUZEL, Ivan, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », in GAZIBO, Mamoudou ; THIRIOT, Céline (dir.), *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, p. 82.

utilisé quotidiennement par l'Africain, qui le reconnaît comme norme de régulation de ses relations sociales et juridiques »[1146] devrait pouvoir être appréhendé comme un « droit spécifique »[1147], « matrice de nouveautés juridiques susceptibles de s'intégrer aux exigences de la mondialité, et d'être reconnu, de surcroît, comme "référent juridique acceptable" dans un contexte de modernité »[1148]. Ainsi qu'il l'a été mis en évidence, l'intérêt pour ces « droits infra-étatiques et non formels »[1149] doit bien tout d'abord être porté au-delà du seul secteur économique informel pour intégrer la sphère publique. Ces normes doivent ensuite être pensées dans toute démarche réformatrice. Néanmoins, elles ne constituent pas nécessairement en elles-mêmes un tel « référent juridique acceptable » permettant d'envisager à terme leur simple coexistence avec les normes de droit positif ou bien l'ordonnancement de ce pluralisme par l'Etat, alors assimilé à un chef d'orchestre pour reprendre une métaphore connue.

En effet, si le « droit de la pratique » administrative identifié résulte de la socialisation des relations entre l'administration et les administrés au Mali et permet, toute proportion gardée, la délivrance des prestations de service public dans le contexte que l'on connaît, il n'en demeure pas moins qu'il apparaît comme un droit inégalitaire, discriminant, notamment pour les usagers vulnérables et peu prévisible. A tous ces titres, il est donc porteur d'insécurité juridique et il mine le processus d'institutionnalisation du pouvoir étatique. Pour que le défi de la « refondation » du processus de la production du droit administratif puisse être relevé, normes étatiques et normes pratiques devront alors se rencontrer pour évoluer concomitamment, en s'appuyant réciproquement.

Ce n'est pas dans une autre logique que, par exemple, les chercheurs en socio-anthropologie préconisent pour lutter contre la corruption, de s'appuyer sur des

---

[1146] GALLETTI, Florence, *Les transformations du droit public africain francophone. Entre étatisme et libéralisation*, Bruylant, Bruxelles 2004, p. 578.
[1147] *Idem*, p. 578.
[1148] *Ibidem*, p. 578.
[1149] *Ibidem*, p. 579

« déontologies bricolées, propres à des cultures professionnelles contextualisées »[1150], plutôt que d'encourager l'adoption d'un grand code de déontologie dans l'administration publique.

Afin d'entrevoir dans quelle mesure un tel processus est envisageable au-delà de cette thématique, l'attention portée aux relations au quotidien entre l'administration et les administrés, en confrontant les règles de droit positif et du droit de la pratique, ainsi que des effets attendus et de ceux produits, directement ou non, met bien en relief les carences des différentes normes régissant la relation administrative, les objectifs à concilier et les niveaux d'intervention pertinents pour ce faire.

Aussi, le droit positif prescrit-il des procédures encadrant l'action de l'administration ainsi que des voies de recours, dans l'optique notamment d'un contrôle juridictionnel, pendant que les administrés recherchent des interlocuteurs et l'obtention d'une prestation dont la qualité est évaluée en fonction de besoins propres. Là où les agents publics doivent ensuite respecter les procédures administratives sous peine de se voir sanctionner, un tout autre comportement est privilégié à défaut de leur invocation par les administrés et d'effectivité des contrôles instaurés par le droit étatique, ainsi que de l'existence de contraintes bien plus grandes imposées par les cadres sociaux, professionnels et territoriaux. De ce fait, les attentes et les représentations sociales des protagonistes de la relation administrative ne s'inscrivent pas en adéquation avec les normes générales et abstraites régissant le travail administratif et, par conséquent, des jeux avec les normes se mettent en place. Dans ce cadre, alors que le droit positif est inintelligible pour les protagonistes de la relation administrative, par leur caractère oral, le partage de représentations et d'un langage communs, les négociations autour de la norme applicable se veulent rassurantes, mais tout en étant fortement inégalitaires. Bien plus, puisque ces jeux ressortent de stratégies développées dans le cadre d'interactions entre les acteurs, ils ne permettent pas d'engendrer

---

[1150] BLUNDO, Giorgio ; VAN BEEK, Walter E.A., « Synthèse de l'atelier "Corruption et bureaucratie" », in *Bulletin de l'APAD* [en ligne], n°23-24, 2002, p. 3.

l'« intériorisation normative consciente et volontaire nécessaire à l'objectivation de l'internormativité et à l'institutionnalisation »[1151].

Dans ce contexte de tension entre les différentes normativités, pourquoi ne pas effectivement envisager la rencontre et l'évolution concomitante des normes étatiques et des normes pratiques, dans le but d'encourager la diffusion et la légitimation du droit positif par le biais des canaux du droit de la pratique et que ce dernier puisse être orienté par les normes étatiques afin de s'inscrire en conformité avec les prescriptions du droit global ?

Une telle démarche supposerait alors de repenser l'objet du droit positif et donc ses caractères. Plus qu'un droit enserrant l'action administrative dans des procédures, le droit positif régissant les relations entre l'administration et les administrés devrait être pensé comme un droit mobilisable dans la pratique administrative et susceptible d'influencer les comportements des agents comme des administrés. En ce sens, lors de l'élaboration de la règle étatique, l'attention pourrait se concentrer sur la définition des grands principes plutôt que sur le détail de leur mise en œuvre. Plutôt qu'impératif, le droit proposerait alors plutôt un cadre d'action. Cela supposerait d'abandonner l'idée de l'uniformité dans l'application des grands principes, au profit de la différenciation en fonction des normes de services et des attentes des administrés en s'appuyant sur la recherche-action, l'essentiel étant d'assurer la diffusion de ces principes. Pour ce faire, il serait alors indispensable de trouver à s'appuyer sur les organigrammes parallèles lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du droit positif, notamment par l'intermédiaire de moyens d'action novateurs permettant d'impliquer les acteurs dans la réalisation des objectifs fondamentaux, tout en préservant leur auto-organisation. En considérant les différents statuts des agents publics, le droit positif pourrait alors encourager la constitution d'un espace collectif, au-delà de la division artificielle à l'œuvre entre intérêts privés et publics.

[1151] BELLINA, Séverine, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, décembre 2001, p. 361.

Certes, la proximité de ces pistes pour la « refondation » du processus d'élaboration du droit administratif avec la théorie de la post-modernité juridique[1152] ne peut pas être niée. Elle n'apparaît cependant nullement paradoxale malgré le terrain d'étude et l'approche privilégiée, soulignant surtout que la mondialisation des problématiques amène un dépassement commun des mécanismes de l'Etat moderne. Cependant, dans la problématique malienne, la nature, la place et le rôle de l'Etat, actuels et à venir, et selon des considérations internationales comme internes, diffèrent grandement de ceux de ses homologues occidentaux par rapport à la situation de pluralisme juridique. Aussi, à la proximité des caractères des différents droits, ne répondrait nullement la similitude des objectifs qui leur seraient assignés, mettant ainsi bien en perspective le défi d'inscription dans la globalisation juridique et de légitimation concomitante de l'Etat sur un plan interne soulevé par l'objectif de « refondation » du processus d'élaboration du droit positif malien.

Ainsi, plutôt que privilégier une approche en termes de post-modernité, considérer à la fois l'interpénétration entre la société et l'Etat au Mali dans sa contemporanéité, sans retour passéiste à une tradition insaisissable en droit public, et son inscription simultanée dans le contexte d'internationalisation des politiques publiques, c'est alors faire le choix de s'inscrire avec Etienne Le Roy dans un « paradigme de l'entre-deux »[1153], privilégiant à ce titre une approche plutôt trans-moderne que post-moderne. Rappelons en effet ici la formule par laquelle Etienne Le Roy conclut son « jeu des lois » : « au Sud, des sociétés qui n'ont pas vraiment connu la modernité à l'occidentale et ont vécu sur un mode transitoire d'une post-

---

[1152] Voir parmi d'autres références : CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat post-moderne*, 3ème éd., coll. Droit et Société, vol. 35, L.G.D.J/Lextenso, Paris 2008, 266 p., notamment pp. 103-157 ; DJOLI ESENG'EKOLI, Jacques, *Le constitutionnalisme africain. Entre la gestion des héritages et l'invention du futur*, Editions Connaissances et Savoirs, Paris 2006, pp. 40-47 ; MORAND, Charles-Albert, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, coll. Droit et Société, vol. 26, L.G.D.J, Paris 1999, 224 p. ; CHEVALLIER, Jacques, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », in *Revue du Droit Public*, 1998, n°3, pp. 660-690 ; ARNAUD, André-Jean, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques », in *Droit et Société*, 1997, n°35, pp. 11-35 ; ARNAUD, André-Jean, « Du jeu fini au jeu ouvert. Réflexions additionnelles sur le Droit post-moderne », in *Droit et Société*, 1991, n°17-18, pp. 38-55.

[1153] LE ROY, Etienne, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du* Droit, L.G.D.J, coll. Droit et société, Paris 1999, p. 378.

traditionnalité pour les populations conjuguée à la post-colonie de leurs élites voient apparaître l'occasion, historique, de se donner les moyens de reprendre l'initiative dont la période "moderne" les a privé. Ce pourrait être une belle revanche sur l'histoire. En se situant immédiatement dans la transmodernité, ces sociétés feraient l'économie des pesanteurs des sorties de modernité que connaîtront inéluctablement les sociétés du Nord. L'avantage comparatif est alors favorable. »[1154].

[1154] *Idem*, p. 379.

CONCLUSION

L'analyse des relations entre l'administration et les administrés au Mali menée par le biais du prisme juridique mais dans une approche interdisciplinaire vient interroger le droit des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française à la fois dans ses fondements et comme outil des politiques de modernisation administrative. Puisque le chapitre final de notre démonstration conclut en la faveur de la « refondation » du processus de production du droit administratif à la vue de l'ensemble des éléments empiriques mobilisés et des raisonnements menés tout au long de cette recherche, c'est une ouverture que ces dernières pages se proposent alors d'esquisser.

En effet, que ce soit dans le choix de la continuité opéré au moment des indépendances, dans les capacités de proposition face aux partenaires extérieurs, dans la traduction des concepts dans les langues nationales, dans l'adéquation de la forme et du fond du droit au cadre matériel et sociologique, dans les limites de l'acclimatation des règles par la jurisprudence, dans la considération du droit de la pratique ou encore dans l'inscription réussie dans la double contrainte, la question du rôle joué par la doctrine administrative est toujours posée en filigrane.

Alors qu'aucune logique de refondation n'est envisageable sans une doctrine capable de la soutenir, l'attention portée à chacun de ces niveaux laisse pourtant entrevoir son insuffisance à proposer une réflexion systémique sur le droit malien permettant les adaptations et alternatives nécessaires dans le contexte décrit. Ce constat appelle deux réflexions. La première est celle de la constitution même d'une doctrine autour des problématiques nationales du droit administratif. Comme le souligne en effet Dominique Darbon notamment, le positionnement de la doctrine dans les Etats d'Afrique subsaharienne par rapport aux débats du Nord, qui lui offrent des supports d'édition et de rayonnement, compromet grandement la possibilité qu'elle se marginalise pour privilégier des

questionnements locaux[1155]. La seconde est celle de la formation reçue par les acteurs susceptibles de constituer une telle doctrine. Pourquoi et, surtout, comment privilégier de telles logiques sans les outils permettant d'en entrevoir l'intérêt et de les théoriser ? Depuis des années, des auteurs tel que Jacques Vanderlinden plaident pour « la décolonisation des mentalités et particulièrement de celles des juristes »[1156] par le biais de la rénovation de l'enseignement. Si sa réforme est en cours au Mali, notamment du fait du chantier de la construction de la nouvelle Ecole Nationale d'Administration qui vient d'être engagé, un tel projet de rénovation ne semble pourtant pas prioritaire au regard des débats relatifs au contenu de la formation qui y sera dispensée.

Or, alors que les écrits sur la globalisation juridique soulignent les « processus d'hybridation »[1157] et les « mécanismes de métissage »[1158] auxquels donnent lieu la diffusion de standards internationaux en matière de gouvernance, la constitution d'une doctrine nationale apparaît indispensable à la production d'une réflexion systémique sur le droit administratif malien permettant l'adaptation de ces principes au contexte national.

En réaffirmant dans le même temps la nécessité de penser le droit africain comme un outil des politiques de développement, nous conclurons ainsi avec Bruno Fako Ouattara, directeur du Centre international d'études sociologiques et de droit appliqué de Ouagadougou, que « le droit ne peut pas résoudre tous les problèmes du monde mais il peut fortement contribuer à les atténuer. Encore faut-il savoir comment il fonctionne et comment s'en servir. »[1159].

[1155] DARBON, Dominique, « Un royaume divisé contre lui-même… La régulation défaillante de la production du droit dans les Etats d'Afrique noire », in DARBON, Dominique ; DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean (dir.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris 1997, pp. 111-112.
[1156] VANDERLINDEN, Jacques, « Les droits africains entre positivisme et pluralisme », in *Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences d'outre-mer*, 2000, n° 46, p. 14.
[1157] PONTHOREAU, Marie-Claire, « Trois interprétations de la globalisation juridique. Approche critique des mutations du droit public », in *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 2006, n°1, p. 25.
[1158] *Idem*, p. 25.
[1159] OUATTARA, Bruno Fako, *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement*, Laboratoire Citoyennetés, Etude Recit, 2010, n°33, p. 2.

Bibliographie

OUVRAGES

AUBY, Jean-Bernard, *La globalisation, le droit et l'Etat*, 2ème éd., L.G.D.J, Paris 2010, 264 p.

ANZILOTTI, Dioniso, *Cours de droit international*, réédition, L.G.D.J, Paris 1999, 534 p.

BEAUD, Olivier, *La puissance de l'Etat*, coll. Léviathan, P.U.F., Paris 1994, 512 p.

BECHILLON, Denys de, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Editions Odile Jacob, Paris 1997, 302 p.

BELLINA, Séverine ; DARBON, Dominique ; ERIKSEN, Stein Sundstøl ; SENDING, Ole Jacob, *L'Etat en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, éd. Charles Léopold Mayer, Paris 2010, 111 p.

BERTHELEMY, Jean-Claude ; KAUFFMANN, Céline ; VALFORT, Marie-Anne ; WEGNER, Lucia, *Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, Etudes du Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Les éditions de l'O.C.D.E., Paris 2004, 164 p.

BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, APAD/Karthala, Marseille-Paris 2007, 374 p.

BOCKEL, Alain, *Droit administratif*, Nouvelles éditions africaines, Dakar-Abidjan, 1978, 541 p.

BRETON, Jean-Marie (dir.), *Droit public congolais*, Economica, Paris 1987, 802 p.

BRETON, Jean-Marie, *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone*, E.D.I.C.E.F., Paris 1990, 263 p.

BUAKASA, Gérard, *Réinventer l'Afrique : de la tradition à la modernité au Congo-Zaïre*, L'Harmattan, Paris 1996, 322 p.

BURLET, Jacques de, *Précis de droit administratif congolais*, Université Lovanium/Maison Ferdinand Larcier, Kinshasa-Bruxelles 1969, 278 p.

CAILLOSSE, Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, coll. les voies du droit, P.U.F., Paris 2008, 421 p.

CARBONNIER, Jean, *Essais sur les lois*, 2ème éd., Répertoire du notariat Defrénois, Paris 1995, 334 p.

CARBONNIER, Jean, *Sociologie juridique*, 2nde éd., Quadrige/P.U.F., Paris 2004, 416 p.

CARREAU, Dominique ; JUILLARD, Patrick, *Droit international économique*, 3ème éd., coll. Précis, Dalloz, Paris 2007, 744 p.

CENTRE DJOLIBA-MEMORIAL MODIBO KEITA, *26 mars 1991-26 mars 1991, Xè anniversaire. Bâtissons la mémoire du Mali démocratique*, Imprim Color, Bamako 2002, 471 p.

CHAPUS, René, *Droit administratif général*, Tome 1, 15ème éd., Montchrestien, Paris 2001, 1427 p.

CHATAIGNER, Jean-Marc ; MAGRO, Hervé (dir.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris 2007, 565 p.

CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, 4ème éd., coll. Thémis, P.U.F., Paris 2007, 628 p.

CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat post-moderne*, 3ème éd., coll. Droit et Société, vol. 35, L.G.D.J/Lextenso, Paris 2008, 266 p., notamment pp. 103-157

CHEVALLIER, Jacques, *Le service public*, 8ème éd., coll. Que-sais-je ?, P.U.F., Paris 2010, 126 p. ; le dossier consacré aux « Mutations du service public » par la *Revue Française du Droit Administratif*, 2008, n°1

CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat de droit*, 5ème éd., Montchrestien/Lextenso, Paris 2010, 158 p.

CISSOKO, Diango, *La fonction publique en Afrique noire. Le cas du Mali*, Publications de l'Université de Rouen, Rouen 1986, 300 p.

COMBACAU, Jean ; SUR, Serge, *Droit international public*, 9ème éd., Montchrestien-Lextenso, Paris 2010, 820 p.

CONAC, Gérard (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, coll. La vie du Droit en Afrique, Economica, Paris 1979, 317 p.

CONAC, Gérard (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, Paris 1980, 509 p..

CONSEIL D'ETAT, *L'influence internationale du droit français*, Les études du Conseil d'Etat, La Documentation française, Paris 2001, 159 p.

COULSON, Noël, *Histoire du droit islamique*, P.U.F., Paris 1995, 234 p.

CROZIER, Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Editions du Seuil, Paris 1963, 383 p.

CROZIER, Michel ; FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil, Paris 1992, 500 p.

DAILLIER, Patrick ; FORTEAU, Mathias ; PELLET, Alain, *Droit international public*, 8ème éd., L.G.D.J, Paris 2009, 1709 p.

DARBON, Dominique ; DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean (dir.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris 1997, 496 p.

DELAUNAY, Bénédicte, *Le médiateur de la République*, coll. Que sais-je ?, P.U.F., Paris 1999, 126 p.

DELAVIGNETTE, Robert, *Les vrais chefs de l'Empire*, Gallimard, Paris 1939, 262 p.

DEZALAY, Yves, *Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Fayard, Paris 1992, 293 p.

DIARRAH, Cheick Oumar, *Le défi démocratique au Mali*, coll. Point de vue, L'Harmattan, Paris 1996, 313 p.

DIAGNE, Souleymane Bachir ; KIMMERLE, Heinz (éd.), *Temps et développement dans la pensée de l'Afrique subsaharienne*, Etudes de philosophie interculturelle, vol. 8, Radopi Amsterdam 1997, 327 p.

DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, *Les organisations internationales*, coll. Droit international, Economica, Paris 2002, 919 p.

DISLERE, Paul, *Traité de législation coloniale*, 3ème éd., Paul Dupont, Paris 1906, 1048 p.

DJIRE, Moussa ; DICKO, Abdel Kader, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Karthala, Paris 2007, 280 p.

DJOLI ESENG'EKOLI, Jacques, *Le constitutionnalisme africain. Entre la gestion des héritages et l'invention du futur*, Editions Connaissances et Savoirs, Paris 2006, 402 p.

DUBOIS, Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, 3ème éd., Economica, Paris 2010, 204 p.

DUPUY, François ; THOENIG, Jean-Claude, *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, Paris 1983, 206 p.

DUPUY, François ; THOENIG, Jean-Claude, *L'Administration en miettes*, Fayard, Paris 1985, 316 p.

DUPUY, Pierre-Marie ; KERBRAT, Yann, *Droit international public*, 10ème éd., coll. Précis, Dalloz, Paris 2010, 916 p.

EBERHARD, Christoph, *Le Droit au miroir des cultures. Pour une autre mondialisation*, L.G.D.J., Paris 2006, 199 p.

ESOAVELOMANDROSO, Manassé ; FELTZ, Gaëtan (dir.), *Démocratie et développement. Mirage ou espoir raisonnable ?*, Actes du colloque international sur « Pouvoirs et Etats dans l'histoire de Madagascar et du Sud-Ouest de l'océan indien » (Antananarivo, 6-12 mai 1992), Karthala-Omaly sy Anio, coll. « Hommes et Sociétés », Paris/Antananarivo 1995, 396 p.

FERAL, François, *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative. L'appareil d'Etat face à la société civile*, L'Harmattan, Paris 2000, 352 p.

FEUER Guy ; CASSAN, Hervé, *Droit international du développement*, 2ème éd., Dalloz, Paris 1991, 607 p.

FOUDRIAT, Michel, *Sociologie des organisations*, 2nde éd., Pearson Education, Paris 2007, 333 p.

FRIEDBERG, Erhard, *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Editions du Seuil, Paris 1993, 413 p.

FRIER, Pierre-Laurent ; PETIT, Jacques, *Précis de droit administratif*, 6ème éd., Montchrestien/Lextenso, Paris 2010, 568 p.

GAZIBO, Mamoudou ; THIRIOT, Céline (dir.), *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Karthala, Paris 2009, 366 p.

GIRAULT, Arthur, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, Tome 1, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 2nde éd., Paris 1904, 789 p.

GONIDEC, Pierre-François, *Les droits africains. Evolution et sources*, 2ème éd., L.G.D.J, coll. Bibliothèque africaine et malgache, Paris 1976, 290 p.

GROUPEMENT D'INTERET SCIENTIFIQUE ECONOMIE MONDIALE, TIERS MONDE, DEVELOPPEMENT, *Etat des savoirs sur le développement. Trois décennies de sciences sociales en langue française*, Karthala, Paris 1993, 229 p.

GURVITCH, Georges, *Déterminismes sociaux et liberté humaine. Vers l'étude sociologique des cheminements de la liberté*, Bibliothèque de sociologie contemporaine, P.U.F., Paris 1955, 301 p.

HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, Paris 2002, réimpression de la 12ème édition de 1933, 1150 p.

HIBOU, Béatrice (dir.), *La privatisation des Etats*, Karthala, coll. Recherches internationales/C.E.R.I., Paris 1999, 398 p.

HUSSERL, Gerhart, *Recht und Zeit*, Klostermann, Frankfurt-Am-Main 1955, 225 p.

I.F.S.A./C.A.D.A., *Transparence et secret. Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La documentation française, Paris 2003, 334 p.

ILOKI, Auguste, *Le recours pour excès de pouvoir au Congo*, coll. Logiques Juridiques, L'Harmattan, Paris 2002, 129 p.

JEOL, Michel, *La réforme de la justice en Afrique noire*, Pedone, Paris 1963, 183 p.

JOBERT, Bruno ; MULLER, Pierre, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, coll. recherches politiques, P.U.F., Paris 1987, 242 p.

KELSEN, Hans, *La démocratie : sa nature, sa valeur*, 2nde éd., Dalloz, Paris 2004, 121 p.

LAIDI, Zaki, *Le temps mondial*, Complexe, Bruxelles 1997, 313 p.

LALEYE, Issiaka Prosper, *Organisations économiques et cultures africaines. De l'homo oeconomicus à l'homo situs*, L'Harmattan, Paris 1996, 500 p.

LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, coll. Thémis, P.U.F., Paris 1968, 580 p.

LE ROY, Etienne, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du* Droit, L.G.D.J, coll. Droit et société, Paris 1999, 415 p.

LE ROY, Etienne, *Les Africains et l'institution de la justice : entre mimétismes et métissages*, coll. Regards sur la justice, Dalloz, Paris 2004, 283 p.

LIPSKY, Michael, *Street-level bureaucracy : dilemnas of the individual in public services*, Edition refondue pour le 30ème anniversaire de la première parution, Russel Sage Foundation, New-York 2010, 275 p.

LONG, Marceau ; WEIL, Prosper ; BRAIBANT, Guy (et *al.*), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 18ème éd., Dalloz, Paris 2011, XVIII-1009 p.

LUBELL, Harold, *Le secteur informel dans les années 80 et 90*, O.C.D.E., Paris 1991, 141 p.

M'BOKOLO, Elikia, *L'Afrique au XXème siècle. (Le continent convoité)*, coll. Points, Editions du Seuil, Paris 1985, 393 p.

M'BOKOLO, Elikia, *Afrique Noire. Histoire et civilisations. Du XIXè siècle à nos jours*, 2ème éd., Hatier, Paris 2004, 588 p.

MAIGA, Zakaria ; TRAORE, Fatoumata Nafo ; EL ABASSI, Abdelwahed, *La réforme du secteur santé au Mali. 1989-1996*, UNICEF, coll. Studies in Health Services Organisation and Policy, ITG Press, s.l 1999, 132 p.

MAILLARD DESGREES DU LOU, Dominique, *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, P.U.F., Paris 2000, 567 p.

MASSAT, Eric, *Servir et discipliner. Essai sur les relations des usagers aux services publics*, coll. Logiques juridiques, L'Harmattan, Paris 2006, 322 p.

MBITI, John., *Religions et philosophie africaines*, Editions Clé, Yaoundé 1972, 299 p.

MOORE, Sally Falk, *Law as Process : An Anthropological Approach*, 2ème éd., Lit/J. Curey/IAI, Hamburg-Oxford-Londres 2000, 270 p.

MORAND, Charles-Albert, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, coll. Droit et Société, vol. 26, L.G.D.J, Paris 1999, 224 p.

MOULAYE, Zeïni ; KEITA, Amadou, *L'Assemblée Nationale du Mali sous la Troisième République*, Edition. Friedrich Ebert Stiftung, Bamako 2008, 252 p.

MOUDOUDOU, Placide, *Droit administratif congolais*, L'Harmattan, Paris 2003, 200 p.

MUSAMBI, Malongi F.Y.M., *Conception du temps et développement intégré*, L'Harmattan, Paris 1996, 244 p.

N'DIAYE, Bokar, *Les groupes ethniques au Mali*, Editions Populaires, Bamako 1970, 480 p.

NTAMPAKA, Charles, *Introduction aux systèmes juridiques africains*, Presses universitaires de Naumur, Naumur 2005, 190 p.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala/A.P.A.D., Paris 1995, 221 p.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *L'enquête socio-anthropologique de terrain : synthèse méthodologique et recommandations à usage des étudiants*, L.A.S.D.E.L., Niamey, Etudes et travaux n°13, octobre 2003, 58 p.; ou encore, ELA, Jean-Marc, *Guide pédagogique de formation à la recherche pour le développement en Afrique.* L'Harmattan, Paris 2001, 81 p.

OST, François, *Le temps du droit*, Editions Odile Jacob, Paris 1999, 376 p.

PADIOLEAU, Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, P.U.F., Paris 1982, 222 p.

PALIER, Bruno ; SUREL, Yves (et *al.*), *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris 2010, 420 p.

PENNE, Guy ; BRISEPIERRE, Paulette ; DULA, André, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de la coopération*, Sénat, octobre 2001, 100 p.

REMONDO, Max, *Le droit administratif gabonais*, L.G.D.J, Paris 1987, 303 p.

RENARD, Didier ; CAILLOSSE, Jacques ; BECHILLON, Denys de (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, coll. Droit et Société, vol. 30, L.G.D.J, Paris 2000, 303 p.

RIDDE, Valéry, *L'initiative de Bamako 15 ans après. Un agenda inachevé*, Editions de la Banque Mondiale, coll. Health, Nutrition and Population, Washington 2004, 41 p.

ROUBAN, Luc (dir.), *Le service public en devenir*, L'Harmattan, Paris 2000, 242 p.

ROULAND, Norbert, *Anthropologie juridique*, P.U.F., Paris 1988, 496 p.

SACCO, Rodolfo, *Le droit africain : anthropologie et droit positif*, Dalloz, Paris 2009, 566 p.

SANTISO, Javier ; WHITEHEAD, Laurence, *Ulysses, the Sirens and the Art of Navigation : Political and Technical Rationality in Latin America*, O.E.C.D. Development Centre Working Papers, n°256, éd. de l'O.C.D.E., 77 p.

SCHWARZE, Jürgen, *Droit administratif européen*, 2nde éd., Bruylant, Bruxelles 2009, 1631 p.

SFEZ, Lucien, *L'administration prospective*, Armand Colin, Paris 1970, 431 p.

SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Première partie : Antiquité*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, De Boeck université, Bruxelles 1989, 157 p.

SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Deuxième partie : Afrique, Asie, Amérique avant le XIXe siècle*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, Dessain et Tolra, Paris 1988, 378 p.

SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Troisième partie : Europe occidentale, XIIe-XVIIIe siècles*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, De Boeck université, Bruxelles 1989, 549 p.

SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Quatrième partie : Europe orientale au Moyen-Age, aux temps modernes et contemporains*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, De Boeck université, Bruxelles 1989, 234 p.

SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Cinquième partie : Europe occidentale et Amérique, XVIIIe-XXe siècles*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, Dessain et Tolra, Paris 1988, 512 p.

SOLUS, Henri, *Traité de la condition des indigènes en droit privé*, Librairie du Recueil Sirey, Paris 1927, 590 p.

TURNHAM, David ; SALOME, Bernard ; SCHWARZ, Antoine (dir.), *Nouvelles approches du secteur informel*, O.C.D.E., Paris 1990, 271 p.

TREFON, Théodore, *Parcours administratifs dans un Etat en faillite. Récits populaires de Lubumbashi*, Cahiers Africains, n°74, L'Harmattan, Paris 2007, 154 p.

TRI, Huynh Cao (dir.), *Administration participative et Développement endogène*, Institut international des sciences administratives/U.N.E.S.C.O., Bruxelles 1986, 267 p.

VANDERLINDEN, Jacques, *Coutumier, manuel et jurisprudence du droit zande*, Editions de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles 1969, 350 p.

VEYNE, Paul, *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Editions du Seuil, Paris 1976, 895 p.

VUNDUAWE TE PEMAKO, Félix, *Traité de droit administratif congolais*, Larcier/Afrique éditions, Bruxelles-s.l. 2007, 958 p.

WARIN, Philippe (éd.), *Quelle modernisation des services publics. Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, Paris 1997, 355 p.

WARIN, Philippe, *Les dépanneurs de justice. Les ˝petits fonctionnaires˝ entre qualité et équité*, , coll. Droit et Société, vol. 33, L.G.D.J, Paris 2002, 134 p.

YONABA, Salif, *Les grandes décisions de la jurisprudence burkinabè : droit administratif*, coll. Précis de droit burkinabè, Presses Africaines, Ouagadougou 2003, 319 p.

MELANGES

BLUMANN, Claude, « Quelques variations sur le thème du service public en droit de l'Union Européenne », in *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François Lacheaume*, Dalloz, Paris 2007, pp. 45-69

BRAIBANT, Guy, « Droit d'accès et droit à l'information », in *Service public et libertés. Mélanges offerts au Professeur Robert-Edouard Charlier*, Editions de l'université et de l'enseignement moderne, Paris 1981, pp. 703-704.

BRIMO, Albert, « Réflexions sur le temps dans la théorie générale du Droit et de l'Etat », in *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, Université des sciences sociales de Toulouse, Toulouse 1981, pp. 145-164.

CHEVALLIER, Jacques, « Peut-on encore parler d'un "modèle français d'administration" ? », in TITIUN, Patrick (coord.), *La conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, Dalloz, Paris 2011, pp. 129-137.

CHRETIEN, Jean-Pierre, « Le *big man* : ancienne figure de l'histoire africaine », in DARBON, Dominique (dir.), Le comparatisme à la croisée des chemins : autour de l'œuvre de Jean-François Médard, Karthala/M.S.H.A., Paris –Pessac 2010, pp. 59-72.

CONAC, Gérard, « La modernisation des droits en Afrique : du droit de l'Etat à l'Etat de droit », in LE ROY, Etienne ; LE ROY, Jacqueline (textes réunis et présentés par), *Un passeur entre les mondes : le livre des anthropologues du droit, disciples et amis du recteur Michel Alliot*, Série Afrique, Publications de la Sorbonne, Paris 2000, pp. 281-306.

CONAC, Gérard, « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, Paris 1996, pp. 105-120.

CONAC, Gérard, « Les politiques juridiques des Etats d'Afrique francophone aux lendemains des indépendances », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser*, P.U.G., Grenoble 1995, pp. 141-159.

COPANS, Jean, « Du néo-patrimonialisme au *big man* : une excursion sénégalaise au XXième siècle au regard des Cameroun et Kenya d'il y a un quart de siècle », in DARBON, Dominique (dir.), *Le comparatisme à la croisée des chemins : autour de l'œuvre de Jean-François Médard*, Karthala/M.S.H.A., Paris –Pessac 2010, pp.43-58.

RIVERO, Jean, « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », in ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto ; ALEXANDER, Willy ; ANCEL, Marc (et *al.*), *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch : Studia ab discipulis*

amicisque in honorem egregii professoris edita, Mélanges publiés sous l'égide du Centre interuniversitaire de droit public et de l'Université libre de Bruxelles, Bruylant/Librairie générale de droit et de jurisprudence, Bruxelles-Paris 1972, Tome III, pp. 619-639.

ARTICLES ET CHAPITRES D'OUVRAGES

AICARDI DE SAINT-PAUL, Marc, « L'Ombudsman au Bophusthatswana », in *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 1989, n°2, pp. 219-232.

ALLAL, Amin, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des *policy transfers* à portée limitée », in *Critique internationale*, 2010, n°48, pp. 97–116.

ALLIOT, Michel « Les résistances traditionnelles au droit moderne dans les Etats d'Afrique francophone et à Madagascar », in KUYU, Camille (textes choisis et édités par), *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*, Karthala, Paris 2003, pp. 169-192.

ALLIOT, Michel, « L'individu face au pouvoir. Regards sur l'Afrique, retour sur l'Occident », in SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Deuxième partie : Afrique, Asie, Amérique avant le XIXe siècle*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, Dessain et Tolra, Paris 1988, pp. 21-35.

ALLIOT, Michel, « Anthropologie et juristique. Sur les conditions de l'élaboration d'une science du droit », in *Bulletin de liaison du L.A.J.P.*, 1983, n°6, pp. 83-117.

ALLIOT, Michel, « La coutume dans les droits originellement africains », in *Bulletin de liaison du L.A.J.P.*, 1985, n°7-8, pp. 79-100.

ALLIOT, Michel, « Un droit nouveau est-il en train de naître en Afrique ? », in CONAC, Gérard (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, Paris 1976, pp. 476–495.

ALLIOT, Michel, « Un droit nouveau est-il en train de naître en Afrique ? », in KUYU, Camille (textes choisis et édités par), *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*, Karthala, Paris 2003, pp. 193-220.

ALLOT, Antony, « L'influence du droit anglais sur les systèmes juridiques africains », in CONAC, Gérard (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains. Actes du colloque de la Sorbonne « La vie du Droit en Afrique »*, Economica, Paris 1980, pp. 3-13.

ANDERS, Gerhard, « Like chameleons. Civil servants and corruption in Malawi », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 2002, n°23-24, 19 p.

ARDANT, Philippe, « Le néo-colonialisme : thème, mythe et réalité », in *Revue Française de Science Politique*, 1965, n°5, pp. 837-855.

ARNAUD, André-Jean, « Du jeu fini au jeu ouvert. Réflexions additionnelles sur le Droit post-moderne », in *Droit et Société*, 1991, n°17-18, pp. 38-55.

ARNAUD, André-Jean, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques », in *Droit et Société*, 1997, n°35, pp. 11-35

AUBY, Jean-Bernard, « Droit administratif et démocratie », in *Droit Administratif*, 2006, n°2, pp. 6-10.

AUBY, Jean-Marie, « Le milieu juridique », in AUBY, Jean-Marie ; BANDET, Pierre ; BOULET, Louis (et *al.*), *Traité de science administrative*, Mouton, Paris 1966, pp. 175-219.

AUBY, Jean-Bernard, « Remarques préliminaires sur la démocratie administrative », in *Revue Française d'Administration Publique*, 2011/1, n°137-138, pp. 13-19.

AUSTRUY, Jacques-Jean, « Temps et développement » in ASSOCIATION FRANCAISE DE PHILOSOPHIE DU DROIT, *Le droit et le futur*, Actes du 3ème colloque de l'Association française de philosophie du droit, Université Paris II, 4-5 novembre 1983, P.U.F., Paris 1985, pp. 113-114.

BADIE, Bertrand, « La démocratisation en Afrique sub-saharienne », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1994, n°3.

BADO, Laurent, « La crise de la démocratie occidentale en Afrique noire », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 1999, n°1, pp. 28-49.

BARRAU, Emilie ; FRENOUX, Clément, « Vers l'institutionnalisation d'une délégation communautaire ? Le cas de l'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés de Port-au Prince. », in *Revue Tiers Monde*, 2010, n°203, pp. 123-140.

BAYART, Jean-François ; GESCHIERE, Peter ; NYAMNJOH, Francis, « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », in *Critique Internationale*, 2001, n°10, pp. 176-194.

BECQUART-LECLERCQ, Jeanne, « Paradoxes de la corruption politique », in *Pouvoirs*, 1984, n°31, pp. 19-36.

BELLEY, Jean-Guy, « Pluralisme juridique », in ARNAUD, André-Jean (éd.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2ème éd., L.G.D.J, Paris 1993, pp. 446-449.

BENOIT, Francis-Paul, « Des conditions du développement d'un droit administratif autonome dans les Etats nouvellement indépendants », in *Annales africaines*, Dakar 1962, pp. 129-138

BERGAMASCHI, Isaline, « Mali : Patterns and Limits of Donor-Driven Ownership », in WHITFIELD, Lindsay (éd.), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford 2008, pp. 217-245.

BERGAMASCHI, Isaline ; DIABATE, Alassane ; PAUL, Elisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'"appropriation" et nouvelles modalités de l'aide au Mali », in *Afrique contemporaine*, 2007, n°223-224, vol. 3-4, pp. 219-249.

BERIDOGO, Bréhima, « Processus de Décentralisation au Mali et Couches Sociales Marginalisées », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1997, n°14, 11 p.

BERTUCI, Guidi ; ALBERTI, Adriana, « Le programme des Nations Unies sur l'administration publique : un programme en réinvention pour une réinvention de l'administration publique », in *R.I.S.A.*, 2005, n°2, vol. 71, pp. 359-376.

BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », *Autrepart*, 2001, n°20, pp. 75-90.

BLUNDO, Giorgio, « Editorial », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 2002, n°23-24, 10 p.

BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, pp. 8-37.

BLUNDO, Giorgio ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Sémiologie populaire de la corruption », in *Politique africaine*, 2001, n°83, pp. 98-114.

BLUNDO, Giorgio ; VAN BEEK, Walter E.A., « Synthèse de l'atelier "Corruption et bureaucratie" », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 2002, n°23-24, 4 p.

BOCKEL, Alain, « Le juge et l'administration en Afrique noire francophone », *in* Annales Africaines, 1971-1972, pp. 9-31.

BOUJU, Jacky, « Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali) », in *Autrepart*, 2000, n°14, pp. 143-163.

BOUMAKANI, Benjamin, « Les médiateurs de la République en Afrique noire francophone. Sénégal, Gabon et Burkina-Faso », in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1999, n°2, vol. 51, pp. 307-329.

BOUMAKANI, Benjamin, « La "bonne gouvernance" et l'Etat en Afrique », in *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, 2002, n° 1, pp. 21-45.

BRASELMANN, Petra, « Comment dire le même droit pour tous dans plusieurs langues ? » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1993, n°96/97, pp. 4-6.

BRICHET, Robert, « Le rôle des associations privées dans la vie administrative », in *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 1980, n°3, pp. 123-128.

BUGNICOURT, Jacques, « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », in *Revue française de science politique*, 1973, n°6, Vol. XVIII, pp.1239-1267.

BUGNICOURT, Jacques, « Action administrative et communication avec les administrés en Afrique », in *Revue française d'administration publique*, 1977, n°2, pp. 145-163.

CARTIER-BRESSON, Jean, « Quelques propositions pour une analyse comparative de la corruption en Europe de l'Ouest », in *Revue internationale de politique comparée*, 1997, n°2, vol. 4, pp. 265-295.

CHATAIGNER, Jean-Marc ; MAGRO, Hervé, « Introduction », in CHATAIGNER, Jean-Marc ; MAGRO, Hervé (dir.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris 2007, pp. 9-20.

CHAUVEAU, Jean-Pierre ; LE PAPE, Marc ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in WINTER, Gérard (éd.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala, Paris 2001, pp. 145-162.

CHEVALLIER, Jacques, « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in CHEVALLIER, Jacques (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, vol. 2, C.U.R.A.P.P., P.U.F., Paris 1979, pp. 3-57.

CHEVALLIER, Jacques, « L'association entre public et privé », in *Revue du Droit Public*, 1981, n°4, T. XCVII, pp. 887-918.

CHEVALLIER, Jacques, « Figures de l'usager », in DRAI, Raphaël ; CHEVALLIER, Jacques ; DORWLING-CARTER, Marcel ; SOULIER, Gérard (et *al.*), *Psychologie et science administrative*, C.U.R.A.P.P., P.U.F., Paris 1985, pp. 35-69.

CHEVALLIER, Jacques, « Les interprètes du droit », in POIRMEUR, Yves ; BERNARD, Alain ; THIREAU, Jean-Louis (et *al.*), *La doctrine juridique*, P.U.F., 1993, pp. 259-280.

CHEVALLIER, Jacques, « Présentation », in CHEVALLIER, Jacques ; MENNA, Domenico ; MICHAUX, Anne (et *al.*), *Public/privé*, C.U.R.A.P.P., P.U.F., Paris 1995, pp. 5–18.

CHEVALLIER, Jacques, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », in *Revue du Droit Public*, 1998, n°3, pp. 660-690

CHEVALLIER, Jacques, « Les pratiques administratives », in I.F.S.A./C.A.D.A., *Transparence et secret. Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs,* La documentation française, Paris 2003, pp. 83-98.

CHEVALLIER, Jacques, « Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation ? », in MORAND, Charles-Albert, *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles 2001, pp. 37-61.

COLL, Jérôme, « Des Dynamiques Villageoises au Service d'une "Démocratie Décentralisée". Le Cas de Mali-Sud », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1997, n°14, 21 p.

COMMAILLE, Jacques, « Normes juridiques et régulation sociale. Retour à la sociologie générale », in CHAZEL, François ; COMMAILLE, Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, coll. Droit et Société, L.G.D.J, Paris 1991,p.20.

COMMAILLE, Jacques, « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », in OST, François ; VAN HOECKE, Mark (dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?*, Bruylant, Bruxelles 1998, pp. 317-337.

COMMAILLE, Jacques ; MARMIER-CHAMPENOIS, Marie-Pierre, « Sociologie de la création de la norme : l'exemple de changements législatifs intervenus en droit de la famille », in *La création du droit. Aspects sociaux*, éd. du CNRS, Paris 1981, pp. 135-205.

COPANS, Jean, « Afrique noire : un Etat sans fonctionnaires ? », in *Autrepart*, 2001, n°20, pp. 11-26.

COQUERY-VIDROVITCH, Catherine, « Les débats actuels en histoire de la colonisation », in *Revue Tiers Monde*, 1987, n°112, vol. 28, pp. 777-792.

DARBON, Dominique, « Pour une socio-anthropologie administrative », in *Revue Française d'Administration Publique*, 1985, n° 35, pp. 457-468.

DARBON, Dominique, « Le juge africain et son miroir : la glace déformante du transfert de jurisprudence administrative », in *Afrique* contemporaine, 1990/4, n° 156,pp. 240-248.

DARBON, Dominique, « L'"aventure ambiguë" des administrations africaines de succession française dites francophones », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1994, n° 2, vol. 1, pp. 201-222.

DARBON, Dominique, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », in *Autrepart*, 2001, n°20, pp. 27–42.

DARBON, Dominique, « Uniformisation et globalité : les nouvelles ambiguïtés des administrations africaines », in *Afrique contemporaine*, 2001, 3ème trimestre, pp. 48-62.

DARBON, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », in *Revue française d'administration publique*, 2003, n°105/106, pp. 135-152.

DARBON, Dominique, « Comparer les administrations publiques du nord et du sud. Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques », in THIRIOT, Céline ; MARTY, Marianne ; NADAL, Emmanuel (coord.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Karthala, Paris 2004, pp. 95-118.

DARBON, Dominique, « Peut-on relire le politique en Afriques via les politiques publiques ? », in TRIULZI, Alessandro ; ERCOLESSI, Cristina (éd.), *State, power, and new political actors in postcolonial Africa*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, Milano, 2004, pp. 175-199.

DARBON, Dominique, « Pour une socio-anthropologie de l' administration en Afrique II. Retour méthodologique à propos d' un article de Jean-Pierre Olivier de Sardan », in *Politique africaine*, 2004, n° 96, p. 163-176.

DARBON, Dominique, « Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'Etat et aux sociétés projetées en Afrique », in *Télescope*, hiver 2007-2008, pp. 98-112.

DARBON, Dominique, « Modèles et transferts institutionnels vus des Afriques : Les nouveaux villages Potemkine de la modernité ? », in DARBON, Dominique (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Karthala-MSHA, Paris/Pessac 2009, pp. 245-277.

DARBON, Dominique ; CROUZEL, Ivan, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », in GAZIBO, Mamoudou ; THIRIOT, Céline (dir.), *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Karthala, Paris 2009, pp. 71-92.

DELPEUCH, Thierry, « La coopération internationale au prisme du courant de recherche "droit et développement" », in *Droit et Société*, 2006, n°62, pp. 119-175.

DELPEUCH, Thierry, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », in *Critique internationale*, 2009, n°43, pp. 153-165.

DELVOLVE, Pierre, « La privatisation du service de l'Etat », in *Pouvoirs*, 2006, n°117, pp. 107-120.

DIARRA, Eloi, « Mali », in TAVERNIER, Paul (dir.), *Recueil juridique des droits de l'Homme en Afrique. Volume 2, 2000-2004*, Tome II, coll. du CREDHO, Bruylant, Bruxelles 2005, pp. 1425–1443.

DIARRA, Eloi, « L'histoire constitutionnelle du Mali », in *Revue juridique et politique des Etats francophones*, 2010, n°2, pp. 229-260.

DIMIER, Véronique, « Politiques indigènes en France et en Grande-Bretagne dans les années 1930 : aux origines coloniales des politiques de développement », in *Politique et Sociétés*, 2005, n°1, vol. 24, pp. 94-98.

DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean ; CONAC, Gérard (dir.), *Afrique contemporaine*, numéro spécial « La justice en Afrique », Paris, n° 156, Paris 4ème trimestre 1990, 320 p.

DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », in *Pouvoirs*, 2009, n°129, pp. 45-55.

DURAN, Patrice, « Piloter l' action publique, avec ou sans le droit ? », in *Politiques et Management Public*, 1993, n°4, vol. 11, pp. 1-45

FLORY, Maurice, « Souveraineté des Etats et coopération pour le développement », in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1974, I, pp. 255-329.

FOUERE, Marie-Aude, « Les métamorphoses des "relations à plaisanteries". Un nouvel enjeu politique dans la construction des Etas-nations », in *Cahiers d'études africaines*, éditions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 2005, n°178, XLV (2), pp. 389–430.

FOYER, Jean, « Les destinées du droit français en Afrique », in *Penant, revue de droit des pays d'Afrique*, 1962, n°690, pp. 1-6.

GONIDEC, Pierre-François, « L'Etat de droit en Afrique. Le sens des mots », in *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, 1998, 52 (1), pp. 3-38.

GRUENAIS, Marc-Eric ; FALL, Abdou Salam, « Synthèse de l'atelier "Santé" », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 2002, n°23-24, 3 p.

HAGUENAU-MOIZARD, Catherine ; MONTALIEU, Thierry, « L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation », in *Mondes en développement*, 2004/4, n°128, vol. 32, pp. 65-88.

HESSELING, Gerti ; OOMEN, Barbara, « Le droit dans la réforme de l'Etat », in *L'Afrique politique*, 2001, pp. 47-63.

HEWITT DE ALCANTARA, Cynthia, « Du bon usage du concept de gouvernance », in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 1998, n°155, pp. 109-118.

HIBOU, Béatrice, « La "décharge", nouvel interventionnisme », in *Politique africaine*, 1999, n°73, pp. 6-15.

JAFFRE, Yannick, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », in *Bulletin de l'A.P.A.D.* [en ligne], 1999, n°17, 12 p.

JONCKERS, Danielle, « Le mythe d'une tradition communautaire villageoise dans la région de Mali-Sud », in JACOB, Jean-Pierre ; LAVIGNE DELVILLE, Philippe (éds), *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, 1994, APAD-Karthala-IUED, Karthala, coll. "Hommes et Sociétés", Paris, pp. 121-134.

KAGAME, Alexis, « Aperception empirique du temps et conception de l'histoire dans la pensée bantu », in LARRE, Claude ; PANIKKAR, Raimundo ; KAGAME, Alexis (et *al.*) *Les cultures et le temps*, Payot-Presses de l'Unesco, Paris 1975, pp. 103-133.

KAMTO, Maurice, « Les rapports Etat-société civile en Afrique », in *Afrique 2000*, 1994, n° 19, pp. 47-59.

KASSIBO, Bréhima, « La Décentralisation au Mali : État des Lieux », *Bulletin de l'A.P.A.D* [en ligne], 1997, n°14, 17 p.

KODJO-GRANDVAUX, Séverine, « Discours coloniaux et réception des droits africains : entre négociation et (re)construction », in KODJO-GRANDVAUX, Séverine ; KOUBI, Geneviève (dir.), *Droit et colonisation*, Bruylant, Bruxelles 2005, pp. 65-77.

KOFFI AMEGA, Louis, « Dix ans de droit en Afrique noire », in *Penant, revue de droit des pays d'Afrique*, 1972, n°737, pp. 285-300.

KUYU, Camille, « Les réformes des droits africains de la famille : un projet juridique visant une hégémonie culturelle », in KUYU, Camille (dir.), *A la recherche du droit africain du XXIème siècle*, Editions Connaissances et Savoirs, Paris 2005, pp. 81-109.

LAM, Allaye, « Régie du Chemin de Fer du Mali, moins de la moitié de l'offre précédente offerte aux usagers », in *L'Essor, Quotidien National d'Information*, 42ème année, n°15009, Bamako jeudi 28 juillet 2003, p. 4.

LANGE, Marie-France, « Ecole et mondialisation. Vers un nouvel ordre scolaire ? », in *Cahiers d'études africaines*, 2003, n°169-170, pp. 143-166.

LANGROD, Georges, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », in *Revue internationale des sciences administratives*, 1973, n°2, Vol. XXXIX, pp. 119-132.

LASCOUMES, Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », in *L'année sociologique*, 1990, vol. 40, pp. 43-71.

LATH, Yédoh Sébastien, « Les caractères du droit administratif des Etats africains de succession française. Vers un droit administratif africain francophone ? », in *Revue du Droit Public*, 2011, n°5, pp. 1255-1288

LAURENT, Pierre-Joseph, « Le "big man" local ou la "gestion coup d'état" de l'espace public », in *Politique africaine*, 2000, n°80, pp. 169-181.

LECLERC-OLIVE, Michèle, « Mondialisations et décentralisations : complémentarités ou alternative ? Éléments de réflexion pour une enquête au niveau local », in OSMONT, Annik ; GOLDBLUM, Charles (dir.), *Villes et citadins dans la mondialisation*, Karthala, Paris 2003, pp. 171-188.

LE ROY, Etienne, « Les usages politiques du droit », in COULON, Christian ; MARTIN, Denis-Constant, *Les Afriques politiques*, La Découverte, Paris 1991, pp. 109-122.

LE ROY, Etienne « Les recherches sur le droit interne des pays en développement. Du droit du développement à la définition pluraliste de l'Etat de droit », in CHOQUET, Catherine ; DOLLFUSS, Olivier ; LE ROY, Etienne ; VERNIERES, Michel (dir.), *Etat des savoirs sur le développement. Trois décennies de sciences sociales en langue française*, Karthala, Paris 1993, pp. 75-86.

LE ROY, Etienne, « Editorial. Le pluralisme juridique aujourd'hui ou l'enjeu de la juridicité », in LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE DE PARIS, *Cahiers d'Anthropologie du droit 2003. Les pluralismes juridiques*, Karthala, Paris 2004, pp. 7-15.

« L'Etat en voie de privatisation », in *Politique africaine*, 1999, n°73, pp. 6-121.

LUCHAIRE, François, « Les conseils du contentieux administratif », in *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1956, Tome X, pp. 705-747.

MANGIN, Gilbert, « Enquête comparative sur les juridictions suprêmes en Afrique francophone », in CONAC, Gérard, *Les Cours suprêmes en Afrique. 1. Organisation, finalités, procédure*, Economica, Paris 1988, pp. 131-155.

MAPPA, Sophia, « L'injonction démocratique dans les politiques européennes de développement », in MAPPA, Sophia (dir.), *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, Paris 1995, pp. 121-178.

MARTIN, Jean-Yves, « Les écoles spontanées en Afrique subsaharienne. Champ éducatif et contre-champ scolaire », in Cahiers d'Etudes Africaines, 2003/1, n°169-170, pp. 19-40.

MARTINS, Bertin, « Why Do Aid Agencies Exist ? », in *Development Policy Review*, 2005, 23(6), pp. 643-663.

MATERI, Yem Gouri, « Le bilan de l'unité du droit administratif dans les pays d'Afrique noire francophone », in *Penant, Revue de droit des pays d'Afrique*, 1988, 98 (797), pp. 293-307.

MEDARD, Jean-François, « Le big man en Afrique. Esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », in *L'Année sociologique*, 1992, vol. 42, pp. 167-192.

MEDARD, Jean-François, « Les paradoxes de la corruption institutionnalisée », in *Revue internationale de politique comparée*, 2006, n°4, vol. 13, pp. 697-710.

MERLE, Isabelle, « De la "légalisation" de la violence en contexte colonial. Le régime de l'indigénat en question », in *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2004, n° 66, vol. 17, pp. 137-162.

MAULIN, Eric, « Positivisme », in ALLAND, Denis ; RIALS, Stéphane, *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadrige/Lamy-P.U.F., Paris 2003, pp. 1171-1177.

MONETTE, Pierre-Yves, *La protection et la promotion des droits de l'homme. Les institutions et instruments nationaux : les organes non juridictionnels (atelier III)*, XXVIIIème congrès de l'I.D.E.F., « Justice et Droits de l'homme », Palais du Luxembourg, 6-8 mars 2003, s.éd., Paris 2003, pp. 10-11.

MOUDOUDOU, Placide, « Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire francophone », in *Annales de l'Université Marien Ngouabi*, 2009, 10(3), pp. 1-39

MUKA TSHIBENDE, Louis-Daniel, « Les Gaulois, nos ancêtres ? Sur la circulation et l'influence du modèle juridique français en Afrique noire francophone », in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif,* n° 2006-1, n°112, vol. 31, pp. 379-409.

NEBIE, Dété D., « N'oublions pas nos langues », in *Courrier international*, 3-9 novembre 2005, n°783, p. 28.

N'DIAYE, Amadou Aliou, « La Cour suprême de la République du Mali », in CONAC, Gérard, *Les Cours suprêmes en Afrique. 1. Organisation, finalités, procédure*, Economica, Paris 1988, pp. 239-259.

NTUMBA, Luaba Lumu, « La perception africaine du temps et son impact sur la coopération internationale », in DIAGNE, Souleymane Bachir ; KIMMERLE, Heinz (éd.), *Temps et développement dans la pensée de l'Afrique subsaharienne*, Etudes de philosophie interculturelle, vol. 8, Radopi Amsterdam 1997, pp. 317-327.

OHNESORGE, John K. M., « Etat de droit (*rule of law*) et développement économique », in *Critique Internationale*, 2003, n° 18, pp. 46-56.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « L'économie morale de la corruption en Afrique », in *Politique africaine*, 1996, n°63, pp. 97-116.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », in RAFFINOT, Marc ; ROUBAUD, François (dir.), *Autrepart*, 2001, n°20, p. 61-73.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », in *Politique africaine*, 2004, n°96, pp. 139-179.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre ; ELHADJI DAGOBI, Abdoua, « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », in *Politique africaine*, 2000, n° 80, pp. 153-168.

ONDOA, Magloire, « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », in *Revue juridique et politique*, 2002, 56 (5), pp. 287-333

OST, François, « Les multiples temps du droit », in ASSOCIATION FRANCAISE DE PHILOSOPHIE DU DROIT, *Le droit et le futur*, Actes du 3ème colloque de l'Association française de philosophie du droit, Université Paris II, 4-5 novembre 1983, P.U.F., Paris 1985, pp. 115-153.

OST, François ; KERCHOVE, Michel van de, « De la scène au balcon. D'où vient la science du droit ? », in CHAZEL, François ; COMMAILLE, Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, coll. Droit et Société, L.G.D.J, Paris 1991, pp. 67-80.

OST, François, « Temporalité juridique », in ARNAUD, André-Jean, *Dictionnaire de théorie et de sociologie du droit*, 2ème éd., L.G.D.J, Paris 1993, pp. 607-609.

PEGOURIER, Yves, « Essai sur la crise et la réforme des conseils du contentieux administratif », in *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1957, Tome XI, pp. 731-760.

PONTHOREAU, Marie-Claire, « Trois interprétations de la globalisation juridique. Approche critique des mutations du droit public », in Actualité Juridique du Droit Administratif, 2006, n°1, pp. 20-25

POUND, Roscoe, "Law in Books and Law in Action", in *American Law Review*, 1910, vol. 44, n°12, pp. 15-28.

QUANTIN, Patrick, « La difficile consolidation des transitions démocratiques africaines des années 1990 », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *Démocraties d'ailleurs. Démocraties et démocratisation hors d'Occident*, Karthala, Paris 2000, pp. 479-507

RAFFINOT, Marc ; ROUBAUD, François, « Introduction. Recherche fonctionnaires désespérément ! », in *Autrepart*, 2001, n°20, pp. 5-10.

RAIMBAULT, Philippe, « L'accès aux documents administratifs consacré comme nouvelle garantie fondamentale ; note sous CE, 29 avril 2002, Ullmann », in *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 2002, n°9, vol. 58, pp. 691-694.

RAINAUD, Jean-Marie, « Réflexions sur le droit administratif du développement », in CONAC, Gérard (dir.), *Les grands services publics dans les Etats d'Afrique noire*, Economica, Paris, 1984, pp. 53-75.

RENARD, Didier, « L'analyse des politiques aux prises avec le droit, brèves remarques sur un débat », in RENARD, Didier ; CAILLOSSE, Jacques ; BECHILLON, Denys de (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, coll. Droit et Société, vol. 30, L.G.D.J, Paris 2000, pp. 9-23.

RIVERO, Jean, « L'Administration et le droit », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1978, n°1-2, vol. XLIV, pp. 145-150.

RIVERO, Jean, « L'administré face au droit administratif », in *Actualité Juridique du Droit Administratif*, numéro spécial du 20 juin 1995, pp. 147-150.

ROBERT, Jacques, « L'origine et le développement de la médiation dans les institutions publiques », in auteur *La Médiation : quel avenir ?*, Actes du colloque des 5 et 6 février 1998, Grand amphithéâtre de la Sorbonne, Le Médiateur de la République, Paris 1998, pp. 33-47.

ROSE, Richard, « What is Lesson Drawing », in *Journal of Public policy*, 1991, n°1, vol. 11, pp.3-30.

ROULAND, Norbert, « Le pluralisme juridique en anthropologie », in *Revue de la recherche juridique. Droit Prospectif*, n°1993-2, N°XVIII, n°53, p.567-571.

ROY, Alexis, « La société civile dans le débat politique au Mali », in *Cahiers d'études africaines*, éd. de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 2005, XLV (2), n°178, pp. 573-583.

SAADA, Emmanuelle, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », in *Genèses*, décembre 2003, n°53, pp. 4-24.

SADRAN, Pierre, « Le partenariat public-privé en France, catégorie polymorphe et inavouée de l'action publique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2004, n°2, vol. 70, pp. 253-270.

SANGARE, Boubacar, « Campagne de vaccination contre la méningite. Epidémie d'escroquerie », in *Les Echos* n°433 du 20 mars 1996, p. 4.

SCHAEFFER, Eugène, « Les rapports du droit et du développement », in *Connaissance de l'Afrique*, 1973, n°43, pp. 6-15.

SCHAEFFER, Eugène, « Aliénation-réception-authenticité. Réflexions sur le droit du développement », in *Penant, revue de droit des pays d'Afrique*, 1974, n°745, pp. 311-332.

SEVERINO, Jean-Michel, « Construire les capacités institutionnelles dans les pays en développement : le nouveau défi de la coopération administrative dans la mondialisation », in *Revue Française d'Administration Publique*, 2001, n°100, pp. 673-682.

STANGOS, Pétros, « La conditionnalité politique, en termes de protection des Droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit, des relations économiques extérieures de la C.E. et de l'U.E. », in RUIZ Fabri, Hélène ; SICILIANOS, Linos-Alexandre ; SOREL, Jean-Marc (dir.), *L'effectivité des Organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, A. Pédone, Paris 2000, pp. 273-321.

THOMAS, Isabelle, « Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », in *Revue Française de Droit Administratif*, 2004, n°2, pp. 330-345.

TIDJANI ALOU, Mahaman, « La justice au plus offrant. Des infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », in *Politique Africaine*, 2001, n°83, pp. 59-78.

TIMSIT, Gérard, « Modèles administratifs et pays en développement », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1976, n°4, Vol. XLII, pp. 349-356.

TIMSIT, Gérard, « Administration publique des pays en développement et environnement socio-culturel », in *Revue française d'administration publique*, 1978, n°7, pp. 21-36..

TIMSIT, Gérard, « La réinvention de l'Etat – Suite », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2008, vol. 74(2), pp. 181-192.

TOHON, Constantin, « Le droit pratique du commerce "informel" : un exemple de plurijuridisme au Bénin », in KUYU, Camille (dir.), *A la recherche du droit africain du XXIème siècle*, Editions Connaissances et Savoirs, Paris 2005, pp. 245-262.

TOUSCOZ, Jean, « Souveraineté et coopération internationale culturelle, scientifique et technique », in BETTATI, Mario ; BOTTINI, Renaud de ; ISOART, Paul (et *al.*), *La souveraineté au XXème siècle*, coll. U, série « Relations et institutions internationales », Armand Colin, Paris 1971, pp. 201-220.

TRIEPEL, Heinrich, « Les rapports entre le droit interne et le droit international », in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International,* 1923, vol. 1, pp. 77-121.

URIO, Paolo, « La gestion publique au service du marché », in HUFTY, Marc (dir.), *La pensée comptable : Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, P.U.F., Paris 1998, pp. 91–124.

VANDERLINDEN, Jacques, « Le pluralisme juridique. Essai de synthèse », in GILISSEN, John, *Le Pluralisme juridique*, Editions de l'Institut de sociologie, Bruxelles 1972, pp. 19-56.

VANDERLINDEN, Jacques, « Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique », in *Revue de la recherche juridique. Droit Prospectif*, n°1993-2, XVIII-53, pp. 573-583.

VANDERLINDEN, Jacques, « Les droits africains entre positivisme et pluralisme », in *Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences d'outre-mer*, 2000, n°46, pp. 279-292.

VANDERLINDEN, Jacques, « Trente ans de longue marche sur la voie du pluralisme juridique », in LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE DE PARIS, *Cahiers d'Anthropologie du droit 2003. Les pluralismes juridiques*, Karthala, Paris 2004, pp. 21-24.

VERDIER, Raymond, « L'individu face au pouvoir dans les sociétés traditionnelles d'Afrique noire », in SOCIETE JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS, *L'individu face au pouvoir. Deuxième partie : Afrique, Asie, Amérique avant le XIXe siècle*, Actes du Congrès de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Athènes et Delphes 4-9 mai 1981, Dessain et Tolra, Paris 1988, pp. 65-74.

VIRALLY, Michel, « Droit international économique et coopération technique. La notion de programme. Un instrument de la coopération technique multilatérale. », in *Annuaire Français de Droit International*, 1968, vol. 14, pp. 530-553.

WAGENAAR, Hendrik, « "Knowing" the Rules : Administrative Work as Practice », in *Public Administration Review*, 2004, vol. 64, pp. 643-656.

WARIN, Philippe, « Le non-recours aux services publics, une question en attente de reconnaissance », in *Informations sociales*, 2003, n°109, pp. 94-101.

THESES

ANGSTHELM, André, *Le service public africain : la contribution des services publics à l'évolution politique et à la modernisation de l'Afrique Occidentale d'expression française*, thèse de doctorat en droit, Université de Grenoble, 1965, 4 volumes, 743 p.

BELLINA, Séverine, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, décembre 2001, 518 p.

BETTS, Raymond, *La doctrine coloniale française entre 1890 et 1910. De l'assimilation à l'association*, thèse pour le doctorat d'Université, Université de Grenoble, Faculté des lettres, juin 1955, 180 p.

BREUIL, Lise, *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?*, thèse pour obtenir le grade de docteur de l'ENGREF, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts, Paris 2004, 306 p.

COULIBALY, Salif, *La pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours. Quelles perspectives peut-on trouver dans la pratique du contentieux administratif malien de l'indépendance à nos jours ? Contribution à une analyse des systèmes de protection des administrés en Afrique francophone*, thèse de droit public, Université de Nice Sophia-Antipolis, 2007, 479 p.

DARBON, Dominique, *Le paradoxe administratif: perspective comparative autour de cas africains*, thèse pour le doctorat en science politique, Université de Bordeaux, 1991, 270 p.

DIARRA, Noël, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, 215 p.

DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean, *L'usager du service public administratif*, L.G.D.J, Paris 1974, 318 p.

DUMONT, Gilles, *La citoyenneté administrative*, thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, Paris 2002, 744 p.

GALLETTI, Florence, *Les transformations du droit public africain francophone. Entre étatisme et libéralisation*, Bruylant, Bruxelles 2004, 682 p.

GAUDEMET, Yves, *Les méthodes du juge administratif*, L.G.D.J, Paris 1972, 321 p.

GOLOGO, Yaya, *La problématique de l'Etat fonctionnel en Afrique : le cas expérimental du Mali*, thèse de doctorat droit public, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, mai 2009, 301 p.

IAMMAYURA, Jantajira, *La démocratisation de la décision administrative en France et en Thaïlande : étude comparée*, thèse pour le doctorat en droit public, Université de Toulouse I, 2003, 388 p.

KAMTO, Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, coll. Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, 545 p.

PAMBOU TCHIVOUNDA, Guillaume, *Recherche sur une problématique et une méthodologie applicables à l'introduction du droit public moderne dans les sociétés post-coloniales. L'exemple de l'Etat africain subsaharien.* Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Montpellier I. thèse complémentaire pour le Doctorat d'Etat (Mention Science Politique), 1979, 221 p.

SAADA, Emmanuelle, *La « question des métis » dans les colonies françaises : socio-histoire d'une catégorie juridique (Indochine et autres territoires de l'Empire français, années 1890-années 1950)*, thèse de doctorat de sociologie, EHESS, 2001, 880 p.

SENOBLE, Romain, *Que révèle l'évolution récente des stratégies de développement institutionnel des bailleurs de fonds occidentaux ? Etude comparative de la dynamique des processus de marchéisation et de démocratisation impulsée par les politiques d'aide française et britannique dans les années 1990*, thèse de doctorat pour l'obtention du grade de docteur de l'E.H.E.S.S., 2002, 401 p.

TALL, Moctar, *Le Parlement dans les Etats d'Afrique noire francophone : essai sur le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Togo, le Sénégal*, thèse de doctorat en droit, Université de Poitiers, 1986, 463 p.

MEMOIRES

BATIENO, Siaka, *Réflexion sur l'œuvre de l'Inspection Générale d'Etat (IGE) au Burkina Faso*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2004, 84 p.

CHAUZAL, Grégory, *Le consensus politique au Mali*, Mémoire sous la direction de Madame Céline Thiriot, Master « Politique et développement en Afrique et dans les pays du Sud », IEP de Bordeaux, Bordeaux 2005, 147 p.

CISSE, Nouhoum, *La politisation de l'administration malienne*, Ecole Nationale d'Administration, Mali, Bamako juin 1990, 53 p.

CONSEIGA, Adama, *La modernisation de l'administration des collectivités territoriales : bilan et perspectives*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2007, 66 p.

COULIBALY, Bernard, *L'exercice des libertés publiques dans un Etat de droit : l'Espace d'Interpellation Démocratique au Mali*, Ecole Nationale d'Administration, Mali, Bamako juillet 1997, 50 p.

DABIRE, Victor, *Réflexions sur la « modernisation » de l'administration au Burkina Faso*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 1990, 166 p.

DEMBELE, Siaka Sory Charles, *L'évolution des institutions politiques et administratives du Mali de 1960 à nos jours*, Ecole Nationale d'Administration, Mali, Bamako juin 1990, 64 p.

DIARRA, Abdoul Karim, *L'administration vue à travers la presse écrite au Mali,* Ecole Nationale d'Administration de Bamako, Mali, Bamako octobre 1997, 116 p.

GUIRE, Sidiki, *Le rapprochement de l'administration et de l'administré au Burkina Faso*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 1986, 140 p.

IMA, Barké, *Contribution à une meilleure gestion du personnel de commandement au ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2005, 79 p.

KABORE, Adama, *La modernisation de l'administration et l'amélioration des prestations aux usagers : exemple de la Direction Générale des Transports Terrestres et Maritimes (D.G.T.T.M.)*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2004, 76 p.

KABORE, Salfo, *Les stratégies d'amélioration de la productivité dans l'administration publique au Burkina Faso*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2000, 89 p.

KAMBIRE, Clarisse, *Impact des recommandations du Médiateur du Faso : contribution du Médiateur à l'amélioration des rapports entre l'Administration et le Citoyen*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2005, 92 p.

KAMBOU, Laurent Christophe, *Le phénomène de la corruption dans l'administration publique au Burkina Faso*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 1999, 59 p.

KI, Zachaël, *Contribution à l'étude du contrôle juridictionnel de l'administration au Burkina Faso*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 1985, 152 p.

KOALA, Kouliga Maxime, *Réflexions sur les résistances du milieu social à l'action politique et administrative au Burkina Faso*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2001, 49 p.

NADEMBEGA, Jean-Gabriel, *Les rapports entre les autorités administratives et les élus*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2001, 123 p.

NOMBRE, Ountilan Flore, *Les dysfonctionnements de l'Administration Burkinabé : Etude de quelques cas litigieux*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2003, 73 p.

OUEDRAOGO, Sibiri de Issa, *L'implication des citoyens dans la gestion des collectivités territoriales*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2007, 80 p.

SACKO, Oumar dit Barou, *Le Médiateur de la République du Mali*, Ecole Nationale d'Administration, Mali, Bamako 1997, 29 p.

SAWADOGO, Adama, *L'état civil au Burkina Faso : étude prospective*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2005, 56 p.

SAWADOGO, Adama, *Les cercles de qualité comme moyens d'amélioration de la qualité des prestations du service public : cas de la fonction publique*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2004, 138 p.

SORE, Sosthène Dieudonné, *La problématique de la mise en place, du fonctionnement et de la gestion des Comités de Gestion (CoGes) des formations sanitaires périphériques de l'Etat du*

Burkina. Evaluation sur l'année 2001, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2005, 106 p.

TIETIEMBOU, Noéllie, *Les tentatives de motivation des agents publics au Burkina-Faso*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 1994, 74 p.

TINTA, Sidiki, *L'influence du milieu social sur les rapports administration-administrés au mali*, Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du diplôme de l'Ecole Nationale d'Administration en Administration Publique, Ecole Nationale d'Administration, Ministère de l'Education Nationale, Bamako 1986, 48 p.

TRAORE, Portio Hortense Monique, *Les stratégies d'implantation des services publics en milieu rural*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 2002, 52 p.

YOUGBARE, Jean-Marie, *La conférence annuelle de l'administration publique (C.A.A.P.) : bilan et perspectives*, mémoire de fin de cycle, Ecole nationale d'administration et de magistrature, Ouagadougou 1999, 97 p.

DECLARATIONS/RAPPORTS INTERNATIONAUX /DOCUMENTS DE TRAVAIL

AGENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE LA FRANCOPHONIE, *Séminaire international sur la contribution du Médiateur à l'amélioration du fonctionnement de l'Administration*, Bamako 24-26 février 2003, 225 p.

BANQUE MONDIALE, *La pauvreté. Rapport sur le développement dans le monde*, Washington 1990, 287 p.

BANQUE MONDIALE, *L'Etat dans un monde en mutation : rapport sur le développement dans le monde*, Washington 1997, 290 p.

BANQUE MONDIALE, *Le développement au seuil du XXIème siècle. Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000*, Washington 2000, 329 p.

DARBON, Dominique, « Décoloniser le droit de la décolonisation : les malentendus de la modernité dans la construction institutionnelle des Afriques », Document d'enseignement au Colarado University (Boulder), 2004, 23 p.

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, France, Paris 2 mars 2005, 14 p.

Déclaration de Rome sur l'harmonisation, Italie, Rome 25 février 2003, 8 p.

JAGLIN, Sylvy ; BOUSQUET, Anne, « Conflits d'influence et modèles concurrents : l'essor de la privatisation communautaire dans les services d'eau d'Afrique subsaharienne », Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Université Paris Est, Working Paper, 2007, 25 p.

LADEMANN, Constanze, *Etude de droit comparé sur l'accès aux documents administratifs*, étude interne à la C.A.D.A., Paris 2010, 12 p.

MALO, Houodié ; MEDAH, Rachel, *Citoyenneté locale et citoyenneté formelle. La délivrance des pièces d'Etat civil à Baromo (province des Balé) et à Réo (province du Sanguié, Burkina Faso)*, Laboratoire citoyenneté-Institut universitaire d'études du développement, Etude RECIT n°15, Ouagadougou janvier 2007, 47 p.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement. Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002*, Editions des Nations Unies, New-York 2002, 103 p.

OUATTARA, Bruno Fako, « L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement », in *Etude Recit*, 2010, n°33, Laboratoire Citoyennetés, Ouagadougou, 28 p.

PENNE, Guy ; BRISEPIERRE, Paulette et DULAIT, André, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de la coopération*, Sénat, octobre 2001, 100 p.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, *Rapport sur le développement humain 2010. Edition du 20è anniversaire du R.D.H. La vraie richesse des nations : les chemins du développement humain*, Editions Communications Development Incorporated, New York 2010, 254 p.

SINDZINGRE, Alice Nicole, *Etat, développement et rationalité en Afrique : contribution à une analyse de la corruption*, coll. Travaux et documents, n°43, Centre d'étude d'Afrique noire, Talence 1994, 37 p.

SINDZINGRE, Alice, *Institutions, Développement et Pauvreté*, Document de travail n°20, Agence Française de Développement, Paris juillet 2006, 50 p.

WILLIAMSON, John, "What Washington Means by Policy Reform",in WILLIAMSON, John (éd.), *Latin American Adjustement: How Much has Happened?*, Peterson Institute for International Economics, Washington Avril 1990, 10 p.

RAPPORTS ET DOCUMENTS DE POLITIQUE INTERNE

ALBACHIR, Hamdy S. Ould, *Note sur le développement institutionnel et la modernisation de l'administration*, Présidence de la République, Secrétariat général, bureau d'analyse et de prospective, Koulouba, Bamako novembre 1993, 20 p.

ALBACHIR, Hamdy S. Ould, *Secrétariat général de la présidence de la République, bureau d'analyse et de prospective. Thème n°1 : l'évolution du rôle et des missions de l'Etat au Mali*, Koulouba, Bamako 21 juin 1994, 3 p.

ALBACHIR, Hamdy S. Ould, *Secrétariat général de la présidence de la République, bureau d'analyse et de prospective. Thème n°4 : les finances publiques,* Koulouba, Bamako 21 juin 1994, 3 p.

ALBACHIR, Hamdy S. Ould, *Secrétariat général de la présidence de la République, bureau d'analyse et de prospective. Thème n°5 : Administration de la Justice,* Koulouba, Bamako 21 juin 1994, 3 p.

ASSEMBLEE NATIONALE, *Discours et allocutions de Monsieur le président Pr Ali NouhoumDiallo*, République du Mali, IIIème République, 1992-1994, Société malienne d'édition, Bamako s.d., p. 103.

BADO, Léma ; LOADA, Augustin ; OUATTARA, Youssouf, *La Gouvernance en Afrique. Le cas du Burkina Faso*, Ouagadougou n.d., 30 p.

BANQUE MONDIALE, *Burkina Faso. Améliorer la prestation de service : la réforme de la gestion publique et ses défis*, Ouagadougou juin 2001, 46 p.

BAYNI TRAORE, Soumaïla, *Jeunesse et Citoyenneté. Journée de réflexion sur Jeunesse et réformes institutionnelles au Mali*, Secrétariat général du Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les Institutions, Bamako 6 et 7 juillet 2006, 5 p.

BERTHE, Ibrahim (rapp.), *Rapport sur le dépôt 95/15 et 95/16 portant modification de la loi 94/06 sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs et statut des membres des Juridictions administratives remplaçant la loi 94/07 portant statut des juges administratifs*, Commission lois de l'Assemblée nationale, Bamako, Mali s.d., 3 p.

BOCAR, Oumarou, *La modernisation de la justice*, Bamako s.d., 31 p.

BOUARE, Lassine, *Secrétariat général de la présidence de la République, groupe de réflexion pour le développement institutionnel. Ateliers préparatoires du projet de développement*

institutionnel du secteur public. Thème n°3 : la gestion des ressources humaines, Koulouba, Bamako 22 juin 1994, 3 p.

BOUARE, Lassine, *Secrétariat général de la présidence de la République, groupe de réflexion pour le développement institutionnel. Ateliers préparatoires du projet de développement institutionnel du secteur public. Thème n°2 : la décentralisation au Mali : initiatives récentes et perspectives*, Bamako s.d., 3 p.

Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, Document final préparé et adopté par le gouvernement du Mali le 29 mai 2002, Bamako, 93 p.

Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. 2ème génération : 2007-2011. Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté, Document adopté par le Conseil des ministres le 7 novembre 2006, Bamako, 92 p.

CEDELO, *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, Institut Royal des Tropique, Bulletin n° 358, Amsterdam 2004, 25 p.

CELLULE D'APPUI A LA DECENTRALISATION/DECONCENTRATION DE L'EDUCATION, *Bilan au niveau national de la gestion de l'école en mode décentralisé*, Bamako septembre 2005, 18 p.

CISSE, Ali, *Les impératifs de la réforme administrative vus par un agent de développement*, communication pour le colloque sur le thème : quelle administration pour le Mali en 2025 ?, Bamako 22 juillet 2006, 11 p.

CISSOKO, Diango, *Le problème de la transparence administrative au Mali*, XXVè congrès de l'Institut International de Droit d'Expression et d'Inspiration Française (I.D.E.F.), Le Caire 18-21 décembre 1997, 10 p.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Document d'orientation du développement institutionnel au Mali*, Bamako janvier 2002, 19 p.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de Développement Institutionnel*, Bamako juillet 2003, 29 p.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Etude sur les effets des mutations institutionnelles en cours sur le rôle de l'Etat et les missions des Services publics. Rapport final*, Ministère délégué à la réforme de l'Etat et aux Relations avec les institutions, Mali, Bamako octobre 2003, 137 p.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Audit des missions des services publics*, Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les institutions, Mali, Bamako octobre 2004, nombre de page non indiqué.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Elaboration du Plan Opérationnel 2012-2013 du Programme de Développement Institutionnel. Consultation des partenaires du CDI en vue de leur contribution à la rédaction du PO/PDI. Synthèse des réponses au questionnaire*, Bamako 2004, 60 p.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Audit de la Fonction Ressources Humaines au sein de l'Administration publique, Rapport final*, Bamako janvier 2006, 130 p.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *La stratégie d'accès à l'information au sein de l'administration (S.A.I.S.A.). Document de projet des structures pilotes*, Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les Institutions, Mali, Bamako avril 2006, 14 p.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2005-2007*, Bamako 2004, 83 p.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2010-2013*, Bamako décembre 2009, 168 p.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Programme de Développement Institutionnel. Etat de mise en œuvre 2009*, Bamako 2010, 47 p.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Termes de référence. Consolidation du soutien du Commissariat au Développement Institutionnel à la déconcentration administrative et à la modernisation des services publics*, Bamako 2011, 9 p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Proposition de financement du Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (P.A.R.A.D.)*, Bamako 2005, 14 p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Convention de financement entre la Commission européenne et la République du Mali. Appui et Renforcement des Initiatives des Acteurs non Etatiques au Mali (ARIANE), IXème FED, Convention n°9335/MLI*, s. éd., Bamako juillet 2005, 45 p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Dispositions techniques et administratives d'exécution (D.T.A.)*, Projet P.A.R.A.D., République du Mali, numéro d'identification MLI/004/05, Bamako 2006, 72 p.

Compte-rendu. Cinquième rencontre du Comité Conjoint du Projet MOPOD PHASE II, s. éd., Bamako juin 2006, 7 p.

DEMBELE, Souleymane ; KEITA, Yamadou ; KONE, Félix, *Rapport provisoire de l'enquête auprès des usagers de* l'administration, Secrétariat Général de la présidence de la République du Mali, Comité de pilotage du programme de développement institutionnel, Bamako août 1995, 63 p.

DIAKITE Fatoumata N'DIAYE, *L'Espace d'Interpellation Démocratique (E.I.D.) : une nouvelle forme de dialogue entre les gouvernants et les populations*, Contribution de Mme DIAKITE Fatoumata N'DIAYE, Médiateur de la République du Mali, Présidente de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (A.O.M.F.) au 27ème Congrès de l'Institut International des Sciences Administratives (I.I.S.A.) : panel francophonie, Institute of Administrative Development, Abu Dhabi 11 juillet 2007, 10 p.

DIALLO, Mohamed (coord.), *Rapport général de l'Etude nationale Prospective « Mali 2025 »*, DFA Bamako, Bamako 2001, 200 p.

DIRECTION GENERALE DE L'ECONOMIE ET DE LA PLANIFICATION, *Etude nationale prospective « Burkina 2025 ». Enquête sur les aspirations nationales. Rapport global de synthèse*, Secrétariat Général du Ministère de l'économie et du développement, Ouagadougou octobre 2002, 99 p.

DIRECTION JURIDIQUE DU SECRETARIAT DU MINISTERE DE LA PROMOTION DE LA FEMME, *Etude sur les obstacles à l'accès des femmes aux services juridiques et judiciaires au Burkina Faso*, Groupe de Recherche sur les Initiatives Locales/Banque Mondiale, Ouagadougou septembre 2003, 80 p.

DIRECTION NATIONALE DE L'HYDRAULIQUE, *Guide méthodologique des projets d'alimentation en eau potable et textes législatifs et réglementaires. En milieux rural, semi-urbain et urbain pour les collectivités territoriales*, Bamako s.d., 180 p.

DIRECTION NATIONALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, *Guide pratique : appui à la gestion rentable des foires et des marchés des collectivités territoriales*, Bamako s.d., 93 p.

DOUCOURE, Boubacar, Cour suprême du Mali, section des comptes, *Le contrôle des structures publiques. Réalités et perspectives*, ateliers préparatoires du projet Développement Institutionnel du Secteur Public, Atelier n°1, thèmes de références n°7, Bamako s.d., 20 p.

ESPACE D'INTERPELLATION DEMOCRATIQUE, *VIè édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique*, Friedrich Ebert Stiftung, Bamako 1999, 186 p.

ESPACE D'INTERPELLATION DEMOCRATIQUE, *VIIè édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique*, Friedrich Ebert Stiftung, Bamako 2000, 164 p.

ESPACE D'INTERPELLATION DEMOCRATIQUE, *IXè édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique*, Friedrich Ebert Stiftung, Bamako 2004, 96 p.

GLEIZAL, Jean-Jacques ; SIDIBE, Konimba ; FALL, Daouda, *Etude d'identification du projet d'appui au développement institutionnel. Schéma Global Opérationnel de mise en œuvre du PD*I, Commissariat au développement institutionnel, Bamako mars 2004, 54 p.

HALL, Robert E. ; MAGASSA, Hamidou ; BA, Aliou ; HODSON, Jeremy, *L'Organisation des Services Publics, la Participation Populaire et la Décentralisation: Options Locales pour l'Organisation et la Production des Services Publics dans la République du Mali. Volume II. Rapport final,* Bamako Octobre 1991, 81 p.

HAMANI, Ahmed Mohamed Ag, *Déclaration de politique générale du gouvernement présentée par Monsieur Ahmed Mohamed Ag HAMANI, Premier ministre,* Bamako décembre 2002, 50 p.

INNOVATION CONCEPTION CONSEILS, *Plan d'accompagnement organisationnel des structures pilotes pour la mise en œuvre de la Stratégie d'Accès à l'Information au Sein de l'Administration*, Bamako 2005, 8 p.

KEITA, Ibrahim Boubacar, *Déclaration de politique générale de son Excellence Monsieur Ibrahim Boubacar KEITA, Premier ministre, chef du gouvernement*, Bamako 25 avril 1994, 28 p.

KEITA, Ibrahim Boubacar, *Déclaration de politique générale de son Excellence Monsieur Ibrahim Boubacar KEITA, Premier ministre, chef du gouvernement*, Bamako décembre 1997, 31 p.

KEITA, Modibo, *Déclaration de politique générale du Gouvernement présentée par Monsieur Modibo KEITA, Premier ministre*, Bamako avril 2002, 9 p.

KEITA, Modibo, *L'éthique et le professionnalisme dans la Fonction publique. Journée africaine de la Fonction publique*, s. éd., Bamako 23 juin 2006, 7 p.

KEITA, Amadou ; DJIRE, Moussa, *La pratique institutionnelle de la Troisième République – 1992-1997 : l'apprentissage de la démocratie*, Université de Bamako, Faculté des sciences juridiques et économiques, Bamako 2004, 123 p.

Les recommandations du Jury d'honneur de la 14ème édition de l'E.I.D., Bamako 2009, 7 p.

MAGASSA, Mamadou, Cadre et plan d'action pour l'opérationnalisation de l'étude nationale prospective à long terme « Mali 2025 », Programme des Nations Unis pour le Développement (PNUD) et Etudes nationales de perspectives à long terme (ENPLT), Bamako 2001, 28 p.

MAIGA, Abdoul Aziz Aguissa, *Communication sur la réorganisation de l'Etat central et le renforcement de la gestion publique à l'occasion du colloque sur le thème : quelle administration pour le Mali en 2025 ?*, Bamako 22 juillet 2006, 10 p.

MAIGA, Ousmane Issoufi, *Déclaration de politique générale du Gouvernement présentée par Monsieur Ousmane Issoufi MAIGA, Premier ministre*, Bamako juin 2004, 32 p.

MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE DU MALI, *Séminaire-Atelier national sur la transparence dans l'action administrative*, Afrikibaru, Bamako mars 2004, 67 p.

MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, *Rapport annuel 2003*, Bamako 2003, 82 p.

MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, *Rapport annuel 2004*, Bamako 2005, 92 p.

MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, *Rapport annuel 2005*, Bamako 2006, 100 p.

MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, *Rapport annuel 2006*, Bamako 2007, 110 p.

MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, *Rapport annuel 2007*, Bamako 2008, 88 p.

MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES COLLECTIVITES LOCALES, *Programme national d'appui aux collectivités territoriales – Phase II – (2006-2010) – Document de programme*, Bamako 2005, 31 p.

MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES COLLECTIVITES LOCALES, *Programme national d'appui aux collectivités territoriales – 2010-2014*, Bamako 2009, 27 p.

MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS ; COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL, *Le PARAD. Un instrument de mise en œuvre du PDI*, Bamako mai 2007, 21 p.

MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS ; PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, *Consultation sectorielle sur le développement institutionnel et le renforcement des capacités. Rapport général*, s. éd., Hôtel Salam Bamako 29 et 30 juin 2006, 27 p.

MINISTERE DE LA JUSTICE, *VIIè édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique*, Editions Friedrich Ebert Stiftung, Bamako 2000, 164 p.

MINISTERE DE LA PROMOTION DE LA FEMME, DE L'ENFANT ET DE LA FAMILLE ; DIRECTION NATIONALE DE LA PROMOTION DE LA FEMME, *Etude sur la participation des Femmes à la vie publique au Mali. Contraintes et stratégies pour le changement souhaité. Projet de renforcement des Capacités des Organisations Féminines du Mali. RECOFEM MLI 126*, Imprimerie M'Bare Impression, Bamako février 2006, 140 p.

MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2010-2013*, Bamako décembre 2009, 168 p.

MISSION DE DECENTRALISATION ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES, *La décentralisation et les réformes institutionnelles au Mali. Le cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement*, Bamako 1998, 28 p.

MISSION DE DECENTRALISATION ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES, *Programme des réformes institutionnelles pour une bonne gouvernance. Document de travail*. Bamako août 1998, 50 p.

MISSION DE DECENTRALISATION ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES, *Recherche d'un cheminement logique pour la mise en œuvre des sept axes du programme de réforme globale du secteur public malien*, Bamako octobre-novembre 1998, 64 p.

MISSION DE DECENTRALISATION ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES, *Conception d'un cadre logique pour la mise en œuvre du Programme de Développement Institutionnel (PDI). Actes de l'atelier n°4*, Bamako, 21, 22, 23 juin 1999, 177 p.

MISSION DE DECENTRALISATION ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES, PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU MALI, *Programme pilote de renforcement de la déconcentration et d'appui à la décentralisation*, Bamako avril 2000, 47 p.

MISSION DE DEVELOPPEMENT ET DE COOPERATION, *Réunion de restitution du rapport des consultants sur l'accès à l'information au Mali*, Bamako 2004, p. 6.

MISSION FRANCAISE DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE AU MALI ; CLUB DU SAHEL ; CELLULE DE PERFECTIONNEMENT EN ADMINISTRATION ET EN GESTION, *Le Mali dans le XXIè siècle. Actes du Séminaire « Perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest et au Mali : Conséquences pour la Coopération »*, Imprim Color, Bamako décembre 1996, 133 p.

NEUMAN, Laura ; CALLAND, Richard, *Mission sur l'Accès à l'Information. Rapport des Consultants*, Bamako juin 2004, 12 p.

OUEDRAOGO, Albert ; COLGO, Bertrand, *Etude sur la place et le rôle de la chefferie dans la gouvernance démocratique au Burkina*, PNUD/Centre pour la gouvernance démocratique au Burkina Faso, Ouagadougou mai 2004, 44 p.

PENNE, Guy ; BRISEPIERRE, Paulette et DULAIT, André, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de la coopération*, Sénat, octobre 2001, 100 p.

Plan national d'action sur l'efficacité de l'aide au développement, Bamako avril 2008, 19 p.

Point des dispositions concrètes prises par les 4ème, 5ème, 6ème et 7ème éditions de l'Espace d'Interpellation Démocratique (E.I.D.) et les dossiers en cours d'exécution, Bamako s.d., 30 p.

PRIMATURE DU MALI, *Le cadre stratégique de la réforme de l'Etat*, Bamako mai 2003, 13 p.

PRIMATURE DU MALI, *Projet de plan d'action 2004-2008*, Bamako mai 2003, 25 p.

PROGRAMME D'APPUI AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES, *Gestion rentable des foires. Améliorer la gestion des foires pour de meilleures conditions de travail des exploitants et des retombées économiques pour la commune*, Bamako s.d., 8 p.

Programme décennal de développement de l'éducation. Les grandes orientations de la politique éducative, janvier 2000, 73 p. 15.

SALL, Abdoulaye, *Le manuel du citoyen. L'initiative citoyenne d'Information et de Sensibilisation pour des élections régulières, libres, transparentes et justes au Mali*, Color Bamako, Bamako mars 2004, 24 p.

SAWADOGO, Adama, *L'état civil au Burkina Faso : étude prospective*, AG, année scolaire 2004-2005, p. 36.

SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES COLLECTIVITES LOCALES, *Etude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali. Rapport final*, Bamako 2011, 112 p.

SIDIBE, Mande, *Déclaration de politique générale du Premier ministre M. Mande SIDIBE,* Bamako mai 2000, 32 p.

SIMON, Jamil ; KONATE, Yacouba ; RIELLY, Catherine, *Mali. Améliorer la communication dans le Mali démocratique*, Programme de la Réforme Economique pour le Développement, USAID/Mali, Abt Associates Inc, Bamako 9 janvier 1995, 31 p.

TALL, El Hadj Oumar ; TRAORE , Mamary ; DIANE, Kabiné, *Etude pour l'élaboration d'indicateurs de la qualité des prestations offertes au citoyen par certains services publics. Rapport provisoire,* Présidence de République, Comité préparatoire du PDI, cellule d'appui, Bureau d'Etudes, de Services et d'Informatique (B.E.S.I), Bamako mai 1998, 165 p.

TOE, Richard, *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*, Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, Imprim Color, Bamako novembre 1997, 37 p.

TOE, Richard, *Ancrage historique et culturel de la démocratie au Mali, Communication,* Bamako 2005, 10 p.

TOE, Richard, *Légitimités démocratiques et légitimités traditionnelles, Communication*, Bamako 2005, 1 p.

TOE, Richard, *Décentralisation, Démocratie et langues locales, Communication*, Bamako juin 2006, 8 p.

TOE, Richard ; BAMBA, Mahmoud ; DAFFE, Seydou, *Synthèse du rapport final sur la problématique de l'insertion des autorités et institutions traditionnelles dans le nouveau contexte démocratique au Mali*, Présidence de la République, Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, MDRI/USAID, étude effectuée de novembre 1998 à septembre 1999, Bamako octobre 1999, 76 p.

UNION DEMOCRATIQUE DU PEUPLE MALIEN, *Charte d'orientation nationale et de conduite de la vie publique*, Ecole du Parti, Imprimeries du Mali, 1987, 211 p.

ANNEXES

Annexe 1 : Documents de politique interne. _____ 458

Annexe 2 : Principaux textes régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali _____ 551

Annexe 3 : Interpellations et Jurisprudence_____ 567

Annexe 4 : Enquêtes_____ 640

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1

Section 1. Le Mali comme cas d'étude, un terrain fertile d'analyses et de mise en perspective des questionnements contemporains 9

Section 2. Intérêt du sujet et pertinence de l'approche juridique pour son traitement 23

I. Intérêt du sujet 23

II. Pertinence de l'approche juridique 26

Section 3. Présentation de la méthode de recherche adoptée 34

I. La nécessité d'un traitement interdisciplinaire du sujet 34

II. La nécessité d'une enquête de terrain 45

A. La réalisation d'entretiens individuels 47

B. La collecte de la « littérature grise » 49

C. La réalisation d'enquêtes au sein de services administratifs à Bamako 51

D. La réalisation d'une enquête dans une commune rurale 52

Section 4. Champ et plan de l'étude 57

PARTIE 1. LE DROIT MALIEN REGISSANT LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES ADMINISTRES : L'IMPASSE DE L'AUTONOMISATION **62**

Titre 1.Le droit positif des relations entre l'administration et les administrés, entre conditionnement et conditionnalités 65

Chapitre 1. Le conditionnement du droit administratif par l'héritage colonial 66

Section 1. La pesanteur structurelle de l'héritage colonial dans la portée des réformes administratives 67

I.L'absence de remise en cause des structures administratives héritées de la colonisation 67

II. La nature de l'héritage administratif colonial 73

A.L'organisation administrative 74

B. Les méthodes administratives 81

Section 2. La pesanteur juridique de l'héritage colonial sur les réformes administratives 83

I. La continuité juridique post-indépendance 84

II. La teneur de l'héritage juridique colonial 88

A. L'héritage technique _____ 88

1. Le bouleversement colonial quant aux techniques de création du droit _____ 89

2.Le bouleversement colonial quant aux caractères du système juridique _____ 93

B. L'héritage fonctionnel _____ 99

1. La contradiction des fonctions assignées au droit _____ 100

2. Le droit au service de la mission développementaliste des politiques africains après les indépendances _____ 106

Chapitre 2. Les conditionnalités dans le droit administratif instillées par les partenaires techniques et financiers _____ 111

Section 1. L'inscription de la réforme administrative à l'agenda international _____ 113

I. L'émergence d'un nouveau paradigme institutionnel du développement _____ 115

II. La consécration de l'Etat managérial _____ 120

Section 2. L'influence des partenaires techniques et financiers sur la production du droit administratif africain _____ 123

I. Une influence normative des partenaires techniques et financiers en principe limitée _____ 123

A. Une influence en principe limitée par le droit international public _____ 124

B. Une influence en principe limitée par l'évolution des modalités de délivrance de l'aide publique au développement _____ 127

II. Une influence normative prégnante des partenaires techniques et financiers dans les faits _____ 129

A. Une influence diffuse au travers de pratiques plurielles _____ 129

B. Une influence manifeste à travers l'exemple des partenariats extérieurs du Mali _____ 133

1. Une influence dans la définition des programmes politiques _____ 134

2. Une influence dans la mise en œuvre des programmes _____ 136

3. Une influence par la sollicitation du concours politique des partenaires par les dirigeants nationaux _____ 142

Titre 2. La normativisation sans autonomisation des relations entre l'administration et les administres _____ 145

Chapitre 1. Une volonté affichée d'encadrement juridique des relations entre l'administration et les administrés au Mali _____ 146

Section 1. L'ouverture de l'administration aux administrés 147

I. L'accès des administrés à l'administration 149

A. L'accès aux services publics 149

B. L'accès aux documents administratifs 153

II. L'information des administrés 159

Section 2. La facilitation du règlement des litiges des administrés avec l'administration 163

I. La diversification des modes non juridictionnels de règlement des litiges 165

A. L'Espace d'Interpellation Démocratique 165

1. L'E.I.D., un instrument intéressant directement les relations entre l'administration et les administrés 166

2. L'E.I.D., un instrument non contentieux de résolution des conflits entre les administrés et l'administration 168

B. Le médiateur de la République 173

1. Un statut garantissant l'indépendance du médiateur de la République malien 176

2. Des attributions du médiateur de la République malien favorables à l'effectivité de son action 178

II .La recherche de la garantie pour les administrés d'un recours contentieux 183

A. Une tradition historique de contrôle juridictionnel de l'administration au Mali 183

1. Les Conseils du contentieux administratif 184

2. La création d'une Cour d'Etat sous le régime de la Communauté 188

3. La résolution contentieuse des litiges avec l'administration après l'indépendance 190

B. L'attention portée à l'effectivité des recours contentieux des administrés dans le Mali démocratique 193

Chapitre 2. Un encadrement juridique des relations entre l'administration et les administrés sous influence occidentale 197

Section 1. La perpétuation de caractères exogènes dans le droit régissant les relations entre l'administration et les administrés au Mali 197

I. Les caractères exogènes quant à la forme 198

II. Les caractères exogènes quant au fond du droit 203

A. La mobilisation de principes juridiques exogènes _____ 204

B. La mobilisation de catégories juridiques exogènes _____ 208

1. L'impensé du droit positif : la représentation de l'individu dans la société malienne _____ 208

2. Les figures antagonistes des acteurs de la relation administrative_____ 213

a. L'administré malien, un Janus _____ 213

b. L'agent animé du sens du service public : une fiction juridique plutôt qu'une réalité sociologique_____ 224

Section 2. L'absence d'adaptation par le juge malien du droit relatif aux relations entre l'administration et les administrés _____ 237

I. L'inanité de la jurisprudence administrative malienne dans la construction des grands principes régissant les relations entre l'administration et les administrés__ 240

II. L'incapacité du juge administratif malien à définir une politique jurisprudentielle dans le contexte actuel_____ 244

PARTIE 2. LA SOCIALISATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES ADMINISTRES AU MALI : UNE CREATIVITE AU-DELA DU DROIT POSITIF _____ 253

Titre 1. Les relations au quotidien entre l'administration et les administrés _____ 255

Chapitre 1. Des pratiques au carrefour du formel et de l'informel_____ 258

Section 1. L'intermédiation administrative _____ 260

I. La pluralité des mécanismes d'intermédiation administrative _____ 262

A. Les mécanismes institutionnels d'intermédiation administrative _____ 263

B. Les mécanismes informels d'intermédiation administrative _____ 268

C. Les mécanismes d'intermédiation administrative par interventionnisme extérieur _____ 273

II. Les intermédiaires administratifs, rouages du contournement du droit positif dans la délivrance de la prestation de service public_____ 276

A. Des intermédiaires nécessaires aux administrés pour bénéficier des prestations de service public_____ 276

B. Des intermédiaires nécessaires aux agents pour couvrir des pratiques répréhensibles _____ 281

Section 2. La monétarisation de la prestation administrative_____ 283

I. La monétarisation de la prestation administrative consécutive à l'exploitation du cadre administratif formel _____ 284

II. La monétarisation de la prestation administrative consécutive à l'institutionnalisation d'un cadre administratif informel 289

A. L'institutionnalisation d'un espace informel d'interactions entre les administrés et les agents publics 290

B. L'institutionnalisation du déplacement des référentiels de responsabilité des agents publics 294

1. Le déplacement vers des référentiels de responsabilité extérieurs aux services administratifs 295

2. Le déplacement vers des référentiels parallèles de responsabilité à l'intérieur des services administratifs 297

Chapitre 2. Des pratiques à l'origine de la reconfiguration du service public malien 301

Section 1. L'introduction d'un pluralisme juridique dans la délivrance des prestations de service public 302

I. La diversification des normes applicables lors de la délivrance des prestations de service public 303

A. La mobilisation de normes préexistant aux pratiques d'intermédiation et de monétarisation du service public 304

B. La mobilisation de normes se développant avec les pratiques d'intermédiation et de monétarisation du service public 306

II. Les champs d'action des protagonistes de la relation administrative en situation de pluralisme juridique 314

A. Le champ d'action des agents publics en situation de pluralisme juridique 315

B. Le champ d'action des administrés en situation de pluralisme juridique 317

Section 2. La participation à la déconstruction de la distinction entre les sphères publique et privée 320

I. La « privatisation » de la délivrance des prestations de service public 321

II. La « privatisation » des modes de financement des services publics 324

A. Les pratiques d'évergétisme initiées par les administrés 326

B. Le financement des services publics locaux par des collectifs d'administrés 328

1. Le processus d'implication des administrés dans le financement des services de proximité 329

2.La redéfinition des frontières entre public et privé par les partenariats locaux 336

Titre 2. L'appropriation du processus de production du droit au cœur de l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés 349

Chapitre 1. Une appropriation malienne stratégique de la production du droit des relations entre l'administration et les administrés : l'intériorisation du temps du droit 350

Section 1. Le double décalage temporel enserrant la production de la norme de droit au Mali 352

I. Le décalage des temporalités de l'action publique 352

II. Le décalage dans les représentations du temps 355

Section 2. La double stratégie normative des autorités maliennes : le droit projeté et le droit « process » 359

I. Le droit des relations entre l'administration et les administrés, un droit projeté et un droit « process » 359

A. Un droit projeté 359

B. Un droit « process » 363

II. Droit projeté et droit « process », une stratégie normative d'appropriation de la production du droit 369

Chapitre 2. La « refondation » du processus de production du droit administratif : un prérequis à l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés dans un Etat en situation de fragilité 375

Section 1. La révélation de la singularité du droit administratif dans un Etat en situation de fragilité 378

Section 2. Le dévoilement d'un droit administratif participant à la sortie de la situation de fragilité de l'Etat malien 385

I. Encourager la coproduction du droit positif 386

A. Interroger le couple formé par les élites dirigeantes et leurs partenaires extérieurs 386

B. Contrebalancer la prédation des élites dirigeantes sur la production du droit 395

1. La réhabilitation de l'Assemblée nationale dans son rôle 395

2. La reconsidération du rôle de la société civile 399

II. Considérer la coproduction normative 404

CONCLUSION 413

BIBLIOGRAPHIE 417

ANNEXES 457

RESUME

Dans l'engouement des mouvements de démocratisation politique que les Etats d'Afrique subsaharienne ont initié depuis les années 1990, l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés a rapidement été affichée comme l'un des objectifs primordiaux des processus de réforme de l'Etat. Cependant, alors que sa réalisation suppose l'adoption d'un cadre juridique protecteur des administrés, l'exemple malien met à jour à la fois le paradoxe auquel se trouvent confrontées les autorités politiques et le défi qu'elles doivent relever dans cette visée réformatrice.

En interrogeant le droit administratif dans ses fonctions organisatrice et légitimante sur le terrain africain, la réflexion juridique menée dans une approche interdisciplinaire sur les relations entre l'administration et les administrés au Mali invite alors à penser la « refondation » de son processus de production. Entre des logiques de globalisation juridique et de légitimation du pouvoir étatique, le droit administratif pourrait alors constituer un outil efficace de la mise en œuvre des politiques publiques de développement.

Mots-clés : Mali, Afrique subsaharienne, administrés, administration, relations, droit administratif, modernisation administrative, colonisation, conditionnalités, socialisation, globalisation, légitimation, pluralisme juridique, politiques de développement.

ABSTRACT

In the deep interest of the political democratization movements that the Sub-Saharan African States have established since the 1990's, the improvement of the relationships between the government and citizens has been quickly showed as one of the major targets of the procedures of reforming the State. However, as its achievement requires the adoption of a judicial framework for the welfare of citizens, the Malian example highlights, at the same time, the paradox which the political authorities are confronted to, and the challenge they have to take up on the reform aimed.

By examining administrative law in the African territory, precisely its organizational and legitimizing functions, legal analysis performed using an interdisciplinary approach about relationships between government and citizens in Mali, suggests the "overhaul" of the production process. Between the principals of the judicial globalisation and legitimization of the state power; the administrative law would serve as an effective tool of the implementation of development public policies.

Keywords: Mali, Sub-saharan Africa, users, administration, relations, administrative law, administrative modernization, colonization, conditionalities, socialization, globalization, legitimacy, legal pluralism, development policies.