



MISSION DE DEVELOPPEMENT ET DE COOPERATION

**Réunion de Restitution du Rapport des Consultants sur
L'ACCES A L'INFORMATION AU MALI**

Le 18 novembre 2004
Hôtel Nord-Sud

*Organisée en collaboration avec le Ministère de la Fonction Publique,
de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les Institutions*

COMPTE RENDU

1. Contexte de la Réunion :

Suite à la demande du Président Amadou Toumani Touré, le Centre Carter a envoyé deux experts dans le domaine de l'Accès à l'Information (AAI) pour faire une première évaluation du cadre juridique et culturel actuel au Mali et élaborer des options pour un système d'accès à l'information conforme aux bonnes pratiques internationales. Lors de cette mission, qui s'est déroulée du 14 au 17 juin 2004, les consultants ont rencontré divers groupes d'acteurs : représentants des structures de l'Etat, parlementaires, représentants d'organisations de la société civile et partenaires techniques et financiers. Fort des constats tirés de ces consultations, leur rapport de mission présente une première analyse du contexte actuel d'accès à l'information au Mali ainsi que des options et des recommandations en ce qui concerne les démarches possibles pour renforcer une culture de transparence au sein de l'Administration.

Une réunion de restitution du rapport a été organisée le 18 novembre 2004 par la Mission de Développement et de Coopération, initiative de la Présidence de la République appuyée par le Centre Carter, en collaboration avec le Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les Institutions.

2. Ouverture de la Réunion : l'AAI au cœur de la modernisation de l'Etat

La réunion a été ouverte par Son Excellence Madame Diallo M'Bodji SENE, Ministre de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, agissant en sa capacité de Ministre par intérim du Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les Institutions (MFPRERI).

Le Ministre a rappelé que la modernisation de l'Administration et la restauration du crédit de l'Etat demeurent des préoccupations majeures des plus hautes autorités du pays à ce jour : « C'est dans ce cadre que le gouvernement du Mali a préparé et adopté depuis juillet 2003 un Programme de Développement Institutionnel visant à faire de l'administration un instrument efficace de développement et de lutte contre la pauvreté au service de tous les maliens. Le gouvernement du Mali attache une importance toute particulière à l'accès des usagers à l'information et leur participation à la réalisation des principaux objectifs de développement. Toute chose qui lui permet de déduire que l'Administration ne saurait assurer toute seule sa réforme au bénéfice des usagers et qu'il faut désormais placer ceux-ci au cœur même du processus de la réforme. »

« ...Le libre accès à l'information constitue un fondement de la modernisation de l'Etat et de la politique de bonne gouvernance. »

*SE Diallo M'Bodji SENE
Ministre p.i., MFPRERI*

Le Ministre a invité les participants au dialogue pour communiquer leurs commentaires et leurs recommandations quant au choix des options, des objectifs et des perspectives qu'il convient de fixer pour le Mali dans le domaine de l'accès à l'information.

Monsieur Modibo MAKALOU, conseiller à la Présidence et Coordinateur de la Mission de Développement et de Coopération a souhaité la bienvenue aux participants tout en les remerciant pour l'engagement qu'ils ont déjà manifesté lors de la mission d'évaluation. Il a souligné l'importance des débats pour le Président Amadou Toumani Touré qui considère que la bonne gouvernance et la transparence constituent des piliers d'un service public performant répondant aux besoins des usagers.

La réunion a été présidée par Monsieur Ousmane Oumarou SIDIBE, responsable du Commissariat pour le Développement Institutionnel (CDI) au Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les Institutions (MFPRERI). Monsieur Sidibé a invité les participants à un échange franc et ouvert sur le rapport.

3. Présentation du rapport de mission :

Monsieur Modibo MAKALOU a présenté les grandes lignes du rapport des consultants sur « l'Accès à l'Information (AAI) au Mali ».

Le rapport des consultants rappelle les atouts offerts par une politique d'accès libre à l'information : le renforcement de la modernisation des services publics, la lutte contre la corruption, la contribution à un climat favorable à l'investissement, et un outil puissant par lequel la population peut défendre ses droits.

En ce qui concerne le cadre juridique actuel au Mali, le rapport se réfère à la loi 98-012 *Régissant les Relations entre l'Administration et les Usagers* et son Décret d'application de décembre 2003. Conçue pour améliorer le service public, la loi 98-012 constitue un bon point de départ mais ne peut être considérée comme une véritable loi d'accès à l'information car elle contient des exceptions trop larges et ne prévoit qu'un minimum de procédures et d'outils de mise en application.

Par ailleurs, bien que le Mali soit caractérisé par un contexte culturel potentiellement difficile pour la mise en œuvre d'une politique plus extensive d'AAI, il y a des avantages clairs qui créent un point de départ très positif, notamment : une volonté politique au plus haut niveau pour approfondir la transparence, une communauté d'ONG énergique, des médias libres, et un appui institutionnel solide à travers le Programme de Développement Institutionnel du MFPRERI/CDI.

Avant d'explorer les différentes alternatives pour capitaliser cette volonté, le rapport met en avant deux points en suspens qui influeraient sur le choix des démarches. D'une part une évaluation plus complète s'avère nécessaire à la fois sur la capacité du gouvernement à mettre en œuvre une loi AAI et à veiller à son application et sur la capacité de la société civile de suivre cet effort. D'autre part, un choix initial et fondamental doit être fait sur l'objectif visé : l'AAI restera-t-il comme composante secondaire de la stratégie de prestations des services publics? les objectifs du gouvernement et du peuple maliens ont-ils évolué vers un système plus complet d'accès à l'information ?

Pour permettre de répondre à cette dernière question, le rapport décline les avantages et les inconvénients de trois grandes options :

- (1) Mettre en œuvre la loi 98-012 et son Décret d'application mais ne pas entreprendre d'autres initiatives pour étendre l'AAI ;
- (2) Interrompre la mise en œuvre de la loi de 1998 et élaborer une nouvelle loi plus complète sur l'AAI ; et
- (3) Commencer à mettre en œuvre la loi 98-012 et son Décret d'application et s'en servir pour le développement d'un système plus extensif d'AAI.

Les consultants déconseillent la deuxième option avant de formuler des recommandations pour une démarche évolutive vers un système d'information plus complet. Une telle démarche appuierait la mise en œuvre de la loi 98-012 à travers le choix d'un nombre limité de projets pilotes d'une « stratégie de transparence volontaire » tout en démarrant un processus d'évaluation, de dialogue, d'appui technique et de formation pour bâtir un système d'accès à l'information plus exhaustif. Le rapport conclut avec des recommandations en ce qui concerne l'appui éventuel du Centre Carter.

Tout plan d'action élaboré doit être réaliste, amener la complémentarité et la valeur ajoutée, et aboutir à des résultats concrets offrant un changement tangible dans la vie des maliens. »

Rapport des consultants sur l'Accès à l'Information au Mali

4. Commentaires et discussion générale

Les grandes lignes de commentaires et de discussions sur le rapport des consultants sur l'Accès à l'Information au Mali se sont concentrées autour de 3 thèmes d'actualité:

- Le cadre juridique,
- Le cadre culturel et administratif, et
- Le rôle des usagers et de la société civile dans un système d'accès à l'information.

Le cadre juridique

Plusieurs participants ont souligné la nécessité d'approfondir l'évaluation du cadre juridique existant afin de prendre en compte la totalité des textes en vigueur ayant trait à l'accès à l'information. Au delà de la loi 98-012, mention spécifique a été faite de la loi sur l'archivage bien qu'il y ait certainement d'autres textes qui contiennent des dispositifs juridiques pertinents. Une évaluation complète de la panoplie de textes en vigueur devrait identifier la nature des *restrictions* à l'information qui existent, les contradictions éventuelles entre les différents textes, et les atouts et faiblesses de l'ensemble du cadre juridique malien du point de vue d'un système d'accès à l'information complet.

Le faible niveau d'information de la population par rapport au cadre juridique actuel, et à la loi 98-012 en particulier a été constaté. De nombreuses personnes, des usagers aussi bien que des agents de l'administration, ignorent toujours l'existence de cette loi et les implications pratiques de sa mise en œuvre. En conséquence, les citoyens connaissent peu leurs droits face à l'administration tandis que les fonctionnaires de l'Etat ne mettent que lentement en œuvre la culture de service public à laquelle cette loi est sensée donner corps.

Le renforcement de la sensibilisation sur la loi 98-012 fait partie du Programme de Développement Institutionnel (PDI) mené par le MFPRERI/CDI. Outre la création de bureaux d'accueil et d'autres mesures pour faciliter l'exploitation des bureaux administratifs par les usagers, le PDI prévoit la formation des agents de l'Etat et l'identification de documents importants pour les usagers. Le PDI prépare également un programme de sensibilisation et de communication pour améliorer la diffusion du texte de la loi 98-012 en différentes langues nationales et en format accessible aux analphabètes.

Enfin, le débat a permis de clarifier les droits prévus dans la Constitution malienne en ce qui concerne l'accès à l'information. En effet, la Constitution garantit des droits et des devoirs humains fondamentaux, y compris le droit à la liberté de pensée et d'expression¹, mais elle ne reconnaît pas explicitement le droit du citoyen malien à l'information publique. Une réflexion sur l'inclusion d'un énoncé sur le droit à l'information en tant que principe fondamental pourrait faire partie de la relecture de la Constitution prévue prochainement par le MFPRERI. L'adoption d'un tel principe ferait du Mali un des leaders sur le continent africain dans la bonne gouvernance et la consolidation de la démocratie.

¹ L'Article 4 de la Constitution de la République du Mali: « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion, d'expression et de création dans le respect de la loi. »

Le cadre culturel et administratif

De nombreux commentaires ont fait ressortir des réticences en ce qui concerne la réceptivité éventuelle de l'administration malienne envers une culture de transparence plus approfondie dans la conduite des affaires publiques. Bien que des mesures aient été prises pour améliorer les relations entre l'administration et les usagers (la loi 98-012, la création du Bureau du Médiateur, instructions ou circulaires dans quelques directions), et que certains estiment que répondre à une demande écrite relève tout simplement de la courtoisie, la pratique par contre est souvent toute autre.

Les participants ont offert des expériences diverses de requêtes d'information non satisfaites, allant de la simple recherche d'un certificat de naissance à la demande d'informations sur la politique publique budgétaire dans le secteur minier, pour ne citer que quelques exemples. Ces expériences font état d'une culture administrative qui reste basée sur le réflexe de la « confidentialité » et le contrôle de l'information comme source de pouvoir discrétionnaire, culture déjà instaurée sous l'administration coloniale.

Il est sorti de ce débat qu'il est important de revenir sur ce qui doit être considéré comme « confidentiel ». Si pour certains le public devrait jouir d'un droit illimité d'accès à l'information, la plupart des participants ont reconnu que des restrictions légitimes doivent parfois être imposées afin de protéger l'intérêt national. Par contre, il y a eu un large consensus pour signaler que les critères appliqués aujourd'hui pour déterminer la confidentialité ne sont pas clairs. Et que la pratique courante de la confidentialité demeure un recours presque automatique à la restriction de l'information.

Changer cette culture de non transparence demandera des actions qui se renforcent mutuellement. La sensibilisation et la formation des autorités en fait partie afin de changer les habitudes devenues mécaniques. Mais les participants ont aussi mis l'accent sur la création et la mise en œuvre d'un cadre juridique qui confère les droits clairement exprimés. Car la résistance est réelle : le délai entre la promulgation de la loi 98-012 et son décret d'application en 2003 peut être en partie attribué à une résistance parmi les fonctionnaires. Certains se sentaient « dépouillés » vis-à-vis les usagers puisqu'il fallait dorénavant motiver les décisions administratives. Le fait d'imposer un délai de réponse aux requêtes des usagers a également affecté certaines habitudes.

« La confidentialité :
Par rapport à qui et à
quoi ? A quel niveau ?
De quelles informations
les Maliens ont-ils
besoin ? »

*Participant à la Réunion de
restitution*

Il a été rappelé que d'autres pays ayant adopté une loi d'accès à l'information ont connu des parcours semblables. Aux Etats-Unis, où des lois donnant accès à l'information existent depuis trente ans, il a fallu aussi un période d'apprentissage dans l'application et l'utilisation de la loi. Il a été également rappelé que l'adoption d'une loi d'AAI n'est pas une fin en soi et ne résoudra pas le problème d'administrateurs qui souhaiteraient limiter l'information au public. L'exemple cité concerne le cas récent opposant le National Resources Defense Council, organisation américaine de défense de l'environnement, à l'administration Bush qui n'a pas voulu rendre disponible des informations sur le processus de développement de la politique énergétique des Etats-Unis mené par le Vice Président Cheney. La requête du NRDC a eu gain de cause grâce à la loi d'accès à l'information (Freedom of Information Act) et en dépit de la résistance de l'administration.

« De 2000 à 2004 le
Bureau du Médiateur a
reçu à peu près 500
requêtes, dont la moitié
concernait l'accès à
l'information. Même
les demandes du Bureau
restent souvent sans
réponse. »

*M Aboubacar Djiré
Secrétaire Général du Bureau
du Médiateur de la République*

Le rôle des usagers et de la société civile

En règle générale, la réticence éventuelle des administrations d'aller vers la transparence renvoie au rôle critique des usagers et des organisations de la société civile pour assurer qu'un système d'accès à l'information devienne un outil utile et utilisé. Le rapport des consultants met bien en évidence l'inévitable dynamique entre *l'offre* et *la demande* de l'information. Pour cette raison, les participants ont souhaité que toute initiative sur l'accès à l'information donne un rôle privilégié aux usagers et que d'autres acteurs non gouvernementaux soient impliqués.

Les participants se sont interrogés sur la meilleure méthode pour stimuler la demande pour l'information et pour communiquer les informations recherchées par les usagers. Les nouvelles technologies de l'information et le réseau extensif de radios libres au Mali créent des opportunités importantes dans ce sens. Mais l'expérience du Programme de Développement Institutionnel, qui aurait comme point faible d'avoir été conçu « par et pour » les fonctionnaires, montre combien il peut être difficile de mettre les usagers au cœur d'une telle initiative. De plus, la faible perception de la population de leurs droits et leur volonté d'accepter un système de « passe-droit » constituent des freins importants à un service public plus performant. Aussi, si un changement de culture est nécessaire au sein de l'administration, il en est de même parmi les usagers.

Dans ce cadre, les participants ont souligné l'importance d'impliquer les usagers et la société civile dès le début de la conception d'un système d'accès à l'information afin qu'ils assument un réel rôle de prise de décision. Il sera également important de renforcer les capacités des organisations de la société civile pour qu'elles jouent leur rôle d'animation et de facilitation et pour qu'elles participent dans l'éducation des citoyens sur leurs droits et leurs responsabilités. Les participants ont encouragé une démarche qui mettra l'accent sur l'accès aux informations concrètes dont les individus ont le plus besoin. Certains ont également suggéré une démarche progressive afin de ne pas créer des craintes au niveau de l'administration en lui demandant « trop ».

« Il faut aller vers la population, qui a réellement besoin de ces informations. »

Participant à la Réunion de restitution.

5. Identification des choix stratégiques, des objectifs, et des prochaines étapes

Les discussions ont ensuite tourné vers le choix initial et fondamental qui doit être fait en ce qui concerne les objectifs à fixer par rapport au niveau de détail et de couverture d'un système d'accès à l'information au Mali. La décision prise aura des conséquences importantes sur la démarche à entreprendre vis-à-vis du cadre juridique et politique ainsi que sur le développement d'un plan opérationnel et l'identification de groupes cibles et des indicateurs de résultats.

La plupart des participants ont affirmé que la loi 98-012 représentait un bon point de départ mais que les objectifs du gouvernement et des citoyens maliens ont évolué depuis 1998 vers un système d'information plus exhaustif. Les notions sur la gouvernance, le rôle de la société civile, les droits de l'homme, etc. ont créé de nouvelles attentes. En conséquence, bien que la loi 98-012 constitue une avancée importante, elle est considérée aujourd'hui comme étant trop limitative pour donner droit à l'accès à l'information au Mali.

Néanmoins, même si le délai entre la promulgation de la loi 98-012 et la signature de son décret de mise en application en 2003 a encouragé au moins un participant à recommander son abrogation (option 2), la plupart des participants ont reconnu la valeur du travail déjà fait. Ils ont également vu un risque qu'une abrogation soit interprétée comme un manque de volonté de l'Etat ou

que le période nécessaire pour élaborer un cadre juridique plus complet laisse un vide important sans cette loi de base. Il a été rappelé aussi que la loi 98-012 ne concerne pas uniquement des questions d'accès à l'information et qu'une abrogation résulterait dans la perte d'autres acquis.

Un consensus s'est donc rapidement formé autour de la troisième option, une démarche progressive vers un système d'information plus complet. Ainsi, les participants ont validé la proposition générale dans le rapport des consultants 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 cadre juridique et culturel approfondi, démarche nécessaire pour un système d'accès à l'information plus complet. Cette démarche s'alignerait aisément avec le Programme de Développement Institutionnel et devrait s'inspirer des textes sur la gouvernance dans le *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté et l'Etude Nationale Prospective Mali 2025*.

Dans ce sens, les participants ont suggéré une légère reformulation de la troisième option pour mieux reconnaître le travail déjà en cours dans la mise en application de la loi 98 - 012. Ils ont également suggéré que des thèmes prioritaires puissent être considérés dans une première phase de diagnostic tels que :

- la définition de la confidentialité,
- le cadre juridique complet actuel et les voies de recours,
- les goulots d'étranglements dans la mise en application de la loi 98-012,
- l'accès à l'information dans certains services-clés de l'Etat (justice, administration territoriale et collectivités locales,...),
- la disponibilité de l'information (l'état des archives nationales et la politique en place pour leur exploitation) et l'identification des besoins en information à différents niveaux; et
- la possibilité d'étendre cette initiative à d'autres acteurs (secteur privé, partis politiques, etc.).

Prochaines Etapes

La Mission de Développement et de Coopération, en collaboration avec le Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et des Relations avec des Institutions, a été encouragée à développer rapidement un programme d'action par étapes et chiffré à soumettre aux partenaires techniques et financiers. Ce programme développerait plus en détail les activités proposées dans le rapport des consultants tout en prenant en compte les idées et les recommandations faites.

Sur ce, et avec les remerciements des organisateurs, la réunion de restitution a été clôturée.