



MISSION DE DEVELOPPEMENT ET DE COOPERATION

Réunion de consultation sur  
L'ACCES A L'INFORMATION AU MALI

Le 5 avril 2005  
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 :**

La Mission de Développement et de Coopération de la Présidence de la République, en collaboration avec le Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et des Relations avec les Institutions (MFPRERI) a organisé sa troisième réunion consultative sur l'Accès à l'Information (AAI) le 5 avril 2005 à l'Hôtel Nord-Sud.

Les objectifs de la réunion ont été de contribuer:

- à l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre de la Loi 98-012 « Régissant les relations entre l'administration et les usagers » et son Décret d'application 03-580 ; et
- à l'identification d'un nombre limité de structures de l'administration publique qui travaillera étroitement avec le MFPRERI en tant que projets pilotes pour cette stratégie de mise en œuvre.

Ces objectifs découlent des recommandations issues de la deuxième réunion consultative en novembre 2004 lors de laquelle des représentants du gouvernement et de la société civile se sont accordés sur une démarche vers une plus grande transparence et efficacité dans l'action gouvernementale. Cette démarche combinera une avancée pratique significative dans la mise en œuvre des textes existants et un processus d'analyse, de dialogue et d'action pour aller vers un régime plus complet d'accès à l'information.

La réunion a enregistré la participation des institutions de la République, des départements ministériels et organismes publics, des organisations de la Société Civile, et des partenaires techniques et financiers (voir liste de participants en Annexe).

**2. Ouverture de la Réunion :**

Le Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et aux Relations avec les Institutions a ouvert la réunion en rappelant qu'un des principaux défis du renouveau institutionnel et démocratique demeure l'ouverture de l'Administration à ses usagers, raison pour laquelle le Président de la République attache une importance toute particulière à l'accès des usagers à l'information au sein de l'administration malienne. Le Ministre a rappelé les conclusions de la réunion de restitution du 18 novembre dernier, qui a permis d'aboutir à un consensus sur la démarche globale pour aller vers un système d'accès à l'information plus complet. Il a demandé aux participants de se pencher sur un

**« Il nous appartient dès lors de saisir cette volonté affirmée des plus hautes autorités du Mali pour bâtir une véritable administration de développement mettant les citoyens au centre de ses préoccupations quotidiennes de part la qualité de ses prestations et communications. »**

*SE Badi Ould GANFOUD,  
Ministre, MFPRERI*

programme d'appui au renforcement de l'accès à l'information au sein de l'administration malienne par l'identification de structures administratives pilotes et les moyens matériels et logistiques nécessaires à cet effet.

Modibo Makalou a réitéré qu'à travers cet important exercice pour créer un plus grand accès à l'information, les plus hautes autorités politiques affichent leur volonté de lier d'avantage l'efficacité de l'action gouvernementale à une obligation de résultats. Il s'agit en premier lieu d'adapter le rôle de l'Etat à sa capacité d'action (contraintes institutionnelles, ressources humaines et financières) et ensuite d'améliorer la capacité d'action par des mesures incitatives (formation, motivation, modernisation...). Une information de qualité et d'actualité contribue à une affectation judicieuse et efficiente des ressources. Et sans aucun doute, la démocratisation de l'information et du savoir est un facteur-clé pour une plus grande réduction de la pauvreté.

### **3. Le cadre législatif actuel : La loi n° 98-012 et son décret d'application n° 03-580**

M Boubacar Dicko du CDI a présenté le cadre législatif actuel qui influe sur l'accès à l'information, à savoir la Loi n° 98-012 « Régissant les Relations entre l'Administration et les Usagers » du 19 janvier 1998 et son Décret d'application n° 03-580 du 30 décembre 2003. Des copies des deux textes, ainsi que du Programme de Développement Institutionnel, ont été distribuées aux participants.

**« Une administration moderne ne saurait faire preuve d'arbitraire dans l'examen des demandes qui lui sont adressées par ses usagers. C'est le crédit de l'Etat et la confiance de la population qui sont en jeu. »**

*M Boubacar DICKO,  
CDI/MFPRERI*

M Dicko a fait remarqué que malgré les changements majeurs survenus depuis 1991, l'administration est demeurée fermée et inefficace en raison de la lourdeur de ses méthodes et procédures. Aujourd'hui, le Mali inscrit ses actions dans une logique d'Etat de droit et de ce fait doit maintenant adopter des pratiques administratives respectueuses des principes d'égalité, de légalité et d'impartialité afin de mieux combattre le clientélisme et le favoritisme qui nuisent au fonctionnement de son administration. C'est dans l'instauration d'un dialogue pour améliorer les relations avec les usagers et la qualité des services publics qu'il faut situer l'adoption de la Loi n°98-012 du 19 janvier 1998 et son Décret d'application.

La Loi se porte sur l'égal accès des usagers au service public, l'accès aux documents administratifs, et l'accueil et l'information des usagers du service public. Avec son décret d'application elle constitue un pas très important dans le cadre des relations entre l'administration et les usagers et une piste qui peut conduire le Mali vers un système d'accès à l'information plus complète. Cependant, il faut noter que la Loi n°98-012 et son décret d'application sont muets sur l'archivage et la circulation de l'information entre les agents publics d'un même service. Ils contiennent aussi des larges exceptions à l'accès qui ne sont pas suffisamment définies. Cependant, ces textes constituent un bon point de départ.

Lors du débat sur le cadre actuel, les participants ont fait remarqué :

- la nécessité d'associer les parlementaires à l'effort d'améliorer l'accès à l'information ;
- l'opportunité qu'offre l'existence de la loi même si elle n'est pas complète du point de vue de l'accès à l'information ;
- la faible diffusion de la loi et de son décret d'application ; et
- l'absence d'une culture de recherche de l'information même quand les textes sont publiés et

disponibles.

#### **4. Présentation de l'expérience avec les lois «Accès à l'Information » dans d'autres pays**

*Laura Neuman, spécialiste en accès à l'information au Centre Carter/Atlanta, et*

*Richard Calland, Directeur Exécutif, Open Democracy Advice Center, Cape Town, Afrique du Sud*

Dans beaucoup de pays, le droit à l'information est un droit sur lequel d'autres droits se reposent : il a la capacité et le pouvoir de protéger d'autres droits et de permettre aux citoyens de participer sur base égale dans la gouvernance démocratique. Il est reconnu dans l'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, qui soutient que la liberté d'expression est un droit international et qu'il est donc du devoir de tous les Etats d'en garantir l'exercice à leurs citoyens et de le protéger contre tout abus.

Plus de cinquante pays ont maintenant des lois AAI, dont quarante qui ont fait voté ces lois au cours des dix dernières années. C'est le cas par exemple de l'Afrique du Sud, l'unique pays en Afrique où le droit d'accès à l'information est reconnu dans la Constitution. Les consultants ont également cité l'exemple du Rajasthan, un état du nord-ouest de l'Inde, où les populations se sont servies de leur droit d'accès pour demander des registres de travaux publics et de distribution alimentaire afin qu'ils puissent ensuite les confrontés lors d'une réunion publique avec ce qui s'est réellement fait sur le terrain. Au Rajasthan le droit de savoir est considéré comme un « droit à la vie ».

#### **5. Exposé d'une ébauche de stratégie de mise en œuvre de la Loi 98-012 et son Décret**

*Richard Calland*

Le Mali n'est pas le seul gouvernement qui choisit de développer une stratégie d'accès à la l'information avant d'avoir un régime juridique complet. Par exemple, en Tanzanie le gouvernement envisage d'améliorer sa stratégie de communication par l'incorporation d'une composante sur l'accès à l'information. En Amérique Latine, les gouvernements Bolivien et Nicaraguayen élaborent et mettent en oeuvre des plans de « communication volontaire » (à travers quatre ministères pilotes dans le cas de la Bolivie). Leur objectif est de commencer à changer la mentalité des administrateurs et de changer les rapports de force entre l'administration et les usagers des services publics.

Au Mali, le CDI et la Mission de Développement et de Coopération collabore sur l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre effectif de la Loi 98-012 et son Décret d'application 03-580 pour faire avancer le principe d'une administration publique efficace et réceptive. Cette stratégie doit tenir compte du contexte spécifique du Mali et s'aligner avec les programmes ou systèmes déjà en place ou envisagés pour l'avenir immédiat, en particulier le sixième volet du Programme de Développement Institutionnel (PDI) dévoué à la communication avec les usagers.

La Stratégie devrait jouer un rôle d'avant-garde pour promouvoir un progrès sensible à travers tout le gouvernement. Trois objectifs majeurs ont été dégagés :

1. De changer les mentalités des administrateurs ;
2. De fournir des informations utiles aux usagers ; et
3. D'améliorer les relations avec les usagers.

La Stratégie est construite autour de l'idée centrale d'appuyer et de noter les progrès vers ces objectifs dans un petit nombre de structures gouvernementales (« les structures pilotes »). Le suivi et évaluation des pilotes permettra de tirer des leçons sur l'efficacité et la faisabilité de la Stratégie, et d'identifier les mesures à prendre et les ressource nécessaires pour assurer sa mise en application effective. Aller trop vite vers une révision du cadre juridique porte le risque de manquer des considérations importantes pour assurer l'efficacité du système. Ceci a été l'expérience au Royaume Uni où, sous un plan de *publication automatique*, tout le gouvernement britannique a été obligé de fournir certaines informations au public sans préparation préalable et sans processus d'évaluation qui aurait permit de prendre en compte les difficultés rencontrées afin de

mieux y répondre.

La Stratégie sera basée sur cinq piliers :

1. la « porte d'entrée » des usagers
2. la gestion des dossiers
3. la formation du personnel
4. l'engagement de la société civile dans le suivi et évaluation, et
5. la communication du PDI autour des textes et des expériences pilotes.

Certaines actions ont été également identifiées comme étant nécessaires pour mieux définir les détails de la Stratégie dans les structures pilotes :

- Un audit interne des informations tenues par la structure et leur niveau d'intérêt pour les usagers ;
- Une évaluation des besoins externes d'information ;
- La définition d'un mécanisme pour la « porte d'entrée » pour accueillir les usagers et répondre à leurs demandes d'informations ;
- Une évaluation de la pratique interne de la gestion des dossiers ;
- L'identification et la mise en place d'un agent dédié à l'information ;
- La publication automatique des documents administratifs où possible et souhaitée ;
- La création ou renforcement de groupes de référence avec la société civile.

## **6. Présentation des résultats des visites effectuées dans les structures gouvernementales candidats** *Yéhia Haïdara, Consultant national*

Afin de mieux cerner les possibilités et obstacles à la mise en application d'une stratégie d'accès à l'information, six (06) structures gouvernementales ont été préalablement visitées par un consultant national, à savoir :

- la Direction Nationale de la Fonction Publique et du Personnel ;
- la Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence ;
- la Direction Générale des Douanes ;
- la Mairie du District ;
- le Cercle de Kati ;
- la Mairie de la Commune III.

Plusieurs constats peuvent être tirés pour l'ensemble des structures :

- Pour la grande majorité, les agents de ces structures n'ont pas connaissance de la loi 98-012 et de son Décret d'application. De plus, seulement deux structures ont mis en place un bureau d'accueil conformément aux textes ; ces bureaux ne sont pas vraiment opérationnels.
- L'ensemble des structures est caractérisé par les faiblesses suivantes :
  - L'absence d'un système d'information ;
  - Une gestion des dossiers uniquement manuelle ;
  - Une mauvaise conservation des documents ;
  - Un problème de centralisation des archives ;
  - L'absence de programme de formation.

## Discussion générale :

Lors des débats sur l'ébauche de Stratégie et les résultats de l'évaluation préliminaire des structures gouvernementales, plusieurs avis, contributions et observations ont été recueillis :

- Au niveau de la Médiature, 400 réclamations ont été enregistrées au titre de l'année 2004, dont 50% avait trait à l'accès à l'information essentiellement. La situation actuelle résulte à la fois d'une question de qualité mais aussi de volonté. Le changement de mentalité dans l'administration est nécessaire. Les citoyens maliens doivent également comprendre que l'accès à l'information est un droit fondamental.
- L'oralité continue d'influencer notre système, ce qui mène à une vision problématique des archives comme de « l'histoire morte ». Il faut valoriser à la fois le rôle des archives ainsi que les professions liés à la gestion de documents. Ceci inclut le rôle des chefs de service qui ont l'ultime responsabilité de veiller à la conservation et la disponibilité des documents. Il faut prendre en considération les moyens nécessaires, et disponibles, pour mettre un système d'information en place.
- Le cas spécifique des tribunaux montre un système d'accès à l'information peu performant. Il est important de prendre des pas concrets pour améliorer l'accès à l'information dans l'administration car sans cela nous parlerons d'une réforme qui n'a pas lieu.
- Il est important de voir cette initiative comme un accès au *savoir* ; ce n'est pas un problème « d'écriture ». Il faut également travailler sur la dimension plus long terme (au delà de la phase pilote).
- Quel peut être le rôle de la publication automatique de l'information afin que les informations puissent être systématiquement portés à la connaissance des gens sans qu'ils en demandent (car ils en ignorent l'existence). Ceci sera un pas favorable surtout dans le cadre de la consolidation d'une presse libre au Mali.
- Les nouvelles technologies d'information et de communication, et la connectivité de l'Administration, peuvent être des outils puissants en appui à la circulation de l'information au sein de l'Administration. Cet aspect est pris en compte dans le PDI.
- L'aspect genre doit être pris en compte car on peut constater une réticence des femmes à la fois de se fier à des informations écrites mais aussi de se confronter à un accueil souvent peu encourageant pour obtenir les informations voulues ;
- L'accès à l'information est dans le fond un problème fondamentalement politique : il représente un choix de société de démocratiser l'information.

Les consultants ont souligné quelques points en conclusion, y compris le fait que les programmes d'accès à l'information sont intensifs en ressources et doit dépendre donc de la volonté du gouvernement et que la digitalisation des documents n'est pas une priorité et peuvent engendrer d'autres problèmes.

## **7. Identification des structures gouvernementales important du point de vue AAI**

Les participants ont été divisés en deux groupes chargés de sélectionner cinq (05) structures pilotes et pour chacune des structures, identifier une information type sur la base des critères ci-après :

- 1) la structure détient des informations importantes pour les usagers ;
- 2) la structure est très sollicitée par les usagers ;
- 3) la volonté existe au sein de la structure d'améliorer l'accès à l'information des usagers ;
- 4) la structure serait relativement efficace et compétente en tant que projet pilote.

De cette discussion la liste préliminaire a été confirmée et un nombre d'autres structures ont été identifiés qui pourraient faire l'objet d'une évaluation par le CDI pour inclusion dans le groupe de projets pilotes. Il s'agit :

- De l'Hôpital Gabriel Touré
- la Mairie de la Commune VI
- De la Direction Générale des Impôts
- L'Université du Mali

Il a été demandé au présidium de se prononcer sur la participation de la société civile au processus. A ce sujet, le Commissaire au Développement Institutionnel a précisé que le processus vient juste de commencer et que tout ce processus se situe dans le cadre du PDI et qu'on est à la recherche d'un chemin de TDR sont à l'élaboration pour dégager une stratégie d'implication de la société civile.

Sous les remerciements de Monsieur Ousmane Sidibé, Commissaire du CDI, et de Monsieur Modibo Makalou, Coordinateur de la Mission de Développement et de Coopération, la séance a été close.